

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

---

# L'ÉGALITÉ DES ÉTATS

DANS LA

## SOCIÉTÉ DES NATIONS

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*Présentée et soutenue le 9 Juin 1920, à 3 h. 1/2*

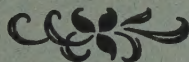
PAR

GEORGES MOSCU

---

*Président* : M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE

*Suffragants* { MM. WEISS, *Professeur*  
GIDEL, *Agrégé*



PARIS

LIBRAIRIE MODERNE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ERNEST SAGOT & Cie

19, RUE CUJAS ET RUE VICTOR-COUSIN, 10

1920

Thèse  
Paris  
1920.







**THÈSE**  
**POUR LE DOCTORAT**

La Faculté n'entend donner aucune approbation  
ni improbation aux opinions émises dans les thèses;  
ces opinions doivent être considérées comme propres  
à leurs auteurs.

83776.  
UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

---

# L'ÉGALITÉ DES ÉTATS

DANS LA

## SOCIÉTÉ DES NATIONS

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*Présentée et soutenue le 9 Juin 1920, à 3 h. 1/2*



PAR

GEORGES MOSCU

---

*Président* : M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE

*Suffragants* { MM. WEISS, *Professeur*  
GIDEL, *Agrégé*

---

PARIS

LIBRAIRIE MODERNE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ERNEST SAGOT & Cie

19, RUE CUJAS ET RUE VICTOR-COUSIN, 10

---

1920



# L'ÉGALITÉ DES ÉTATS

DANS LA

SOCIÉTÉ DES NATIONS

---

## INTRODUCTION

---

### Aperçu général sur le principe de l'égalité des Etats

Les Etats, pareils aux individus, sont considérés, dans le droit international, comme des unités juridique d'égale valeur.

Par le fait d'être souverains et indépendants, les Etats, personnes morales et libres, peuvent prétendre à tous les droits que cette personnalité leur accorde.

Ils ont donc, tous, les mêmes obligations et les mêmes droits, et l'on ne peut prétendre à l'un ce

que l'autre ne devrait, dans la même occasion, fournir.

Cette égalité, qualifiée, par certains auteurs (1), *d'égalité naturelle*, est un résultat, ou plutôt un effet de l'indépendance et de la souveraineté d'un Etat. On ne peut admettre qu'un Etat soit souverain et indépendant, c'est-à-dire libre, sans lui accorder implicitement cette égalité naturelle, qui le met de plain-pied au même niveau que n'importe quel autre Etat.

Ce qu'il faut bien saisir dans cette égalité des Etats, c'est que n'importe quelle serait la dénomination qu'on lui donnerait, elle reste toujours la structure élémentaire, nécessaire à tout rapport juridique entre nations.

Travers Twiss (2), parlant de l'égalité des Etats, constate que la force ou la faiblesse ne produisent à cet égard aucune différence, et la principauté du Montenegro est un Etat indépendant aussi bien que l'empire de toutes les Russies.

---

(1) Klüber : *Droit des Gens moderne de l'Europe*, chapitre III, p. 116.

(2) Travers Twiss : *Le Droit des Gens ou des Nations*, vol. I, p. 11.

Vattel (1) explique l'égalité des nations comme un fait naturel qui vient de la nature.

Pareilles aux hommes qui sont naturellement égaux et qui tiennent leurs droits et obligations de la nature, qui ne peut que le leur avoir réparti de manière égale, les nations, produit du groupement des hommes, « sont de même naturellement égales et tiennent de la nature les mêmes obligations et les mêmes droits ».

Chaque Etat donc, qu'il soit faible ou fort, exerce dans leur plénitude les droits qui résultent de son existence politique dans le monde international. L'égalité des Etats est considérée par certains auteurs comme un véritable droit, conséquences et développements du droit fondamental de la liberté. D'après Klüber, il constitue un droit primitif des nations, conséquence de leur indépendance. Fiore la considère comme un droit de tout Etat d'être considéré dans la société internationale « l'égal des autres quant à sa capacité juridique, à l'exercice de ses droits et à l'accomplissement de ses obligations ».

En général, la grande majorité des auteurs, G.-F. de Martens, Pradier-Fodéré, Vattel, Heffter, etc., reconnaissent aux Etats leur complète et parfaite égalité juridique.

---

(1) Vattel : *Le Droit des Gens*, vol. I, p. 47.

Pour Funck-Brentano et Sorel (2), cette égalité entre Etats n'est que purement théorique et qu'autant que l'on considère le principe de leur souveraineté, sans tenir compte des conditions dans lesquelles s'exerce cette souveraineté.

Elle n'existe qu'autant qu'elle est respectée, et reste un mot sans portée.

Le droit abstrait que les Etats souverains apportent, lorsqu'ils contractent entre eux des obligations, est juridiquement égal, pour les uns et pour les autres; seulement, en examinant la nature du contrat, les événements qui l'ont produit, les conséquences qui en découlent, on voit que ce contrat, quoique ayant comme point de départ une égalité abstraite, porte la marque indéniable de l'inégalité des contractants.

Pour ceux-ci, l'égalité n'a d'autre fondement et d'autre garantie que les mœurs des nations. L'égalité réelle entre les Etats est complètement détruite par la différence du caractère national, de la culture intellectuelle, du développement moral, des traditions politiques, de la force de production et de la situation géographique.

---

(2) Funck-Brentano et Sorel : *Précis du Droit des Gens*, p. 47.

La plupart des auteurs se rallient d'ailleurs au principe que tous les Etats ont virtuellement les mêmes droits et les mêmes obligations. Ce qui est permis à une nation l'est à toute autre, et ce qui n'est pas permis à l'une ne l'est pas non plus à l'autre (1).

Le droit à l'égalité, quoique de nos jours à peu près unanimement admis, porte un correctif à l'égard des Etats qui sortent de la sphère de l'*humanité chrétienne*, c'est-à-dire qui sortent de la civilisation et qui ne reconnaissent pas les mêmes règles comme applicables à leur conduite internationale.

Dans cette catégorie entrent les Etats asiatiques ou musulmans et la Chine.

L'égalité des Etats se manifeste, dans les différentes formalités qu'ils observent entre eux, dans le *cérémonial*.

Certains Etats, admis à jouir de l'égalité juridique dans la communauté des nations civilisées, peuvent renoncer par convention expresse ou tacite en faveur d'un ou de plusieurs Etats, aux droits résultant de leur égalité primitive.

Ces renonciations peuvent se rapporter à quelques prérogatives extérieures : au rang, aux titres

---

(1) Vattel, op. cit., vol. I, p. 48.

des Etats et de leurs souverains et à d'autres objets du cérémonial.

De ce nombre sont les *honores regii*, *honneurs royaux*, que des Etats de l'Europe ont accordé à d'autres Etats sans en prétendre pour eux-mêmes.

Ce sont des distinctions honorifiques, honneurs conventionnels, qui sont considérés en Europe comme les plus distingués qu'on puisse rendre à un Etat.

Ils donnent rang au-dessus de tous les Etats souverains, qui n'en jouissent point, et confère certains autres droits, tels que l'usage de la couronne royale, le droit exclusif d'envoyer des ministres de première classe ou des ambassadeurs. Les Etats jouissant des honneurs royaux sont : les empires, royaumes et grandes républiques. *La préséance*, ou la préférence dans l'ordre et dans le rang à suivre lorsque plusieurs Etats viennent à se rencontrer, a été dans les siècles passés la cause de multiples conflits.

Le critérium pris pour trancher la question, a été, suivant les uns, l'ancienneté de la conversion à la religion chrétienne, les autres, l'ancienneté de la famille régnante, le degré de culture, chiffre de population, forme de gouvernement, etc.

L'Etat qui reconnaît cette prérogative perd implicitement une partie de son égalité naturelle.

Il limite de son propre fait cette égalité. Nom-

breux furent les essais pour régler cette préséance.

Le pape Jules II fit en 1504 un règlement fixant les rangs de vingt-huit princes, seulement ce règlement ne fut jamais reconnu.

Le Portugal et la Sardaigne accordent la préséance à la France, l'Angleterre et à l'Espagne. Le Danemark à la France seulement. La Porte ottomane a assuré souvent la préséance aux Ambassadeurs de France sur les ambassadeurs des autres Etats.

Gustave Adolphe avait dit : « Toutes les têtes couronnées sont égales. »

De nos jours, la question de préséance a perdu de son importance, grâce au progrès des idées nouvelles qui ont diminué les prétentions des Etats et de leurs souverains.

Le Congrès de Vienne (1815) a essayé, sans résultat, de régler les rangs entre Etats.

L'acte final du Congrès de Vienne fut signé par les représentants des puissances assemblées, dans l'ordre alphabétique, suivant l'initiale du nom de chaque puissance.

Dans le règlement fait au Congrès de Vienne, sur le rang entre les agents diplomatiques, il est stipulé que dans les actes ou traités entre plusieurs puissances qui admettent *l'alternat*, c'est-à-dire le principe d'alterner, tant aux préambules que dans les

signatures, le sort décidera de l'ordre qui devra être suivi dans les signatures des ministres.

Dans un autre ordre d'idée, les titres qu'un Etat s'attribue, ou dont il revêt son souverain, ne peuvent fonder, par eux-mêmes, aucune prérogative sur les autres Etats ou sur leurs souverains.

Vu l'égalité des Etats souverains, il ne peut même pas exiger que les autres Etats lui reconnaissent ces titres.

Une pareille limitation peut, nonobstant, être établie par des ententes internationales, par des traités.

C'est pourquoi les souverains, lorsqu'ils prennent un titre supérieur à celui qu'ils avaient jusque-là, s'empressent d'obtenir la reconnaissance de la part des autres puissances.

Le droit d'égalité des nations se manifeste aussi au style diplomatique et sur la langue qu'emploient les gouvernements dans leurs relations diplomatiques.

En ce qui concerne la langue à employer dans les relations entre deux Etats, il est hors de doute que chaque Etat souverain soit en droit de se servir exclusivement, et de demander qu'on se serve avec lui d'une langue quelconque.

Lorsque les différents gouvernements ont des idiomes différents, chacun se sert, dans ses expé-

ditions, de sa propre langue, ou d'une autre quelconque, en ajoutant ou non une traduction.

Afin d'éviter l'inconvénient de rédiger plusieurs originaux de traités en différentes langues, on est assez souvent convenu d'une tierce langue.

Jusqu'au dix-huitième siècle on employa ordinairement le latin.

Les traités de paix de Nimègue, de Ryswik, d'Utrecht de 1713, de Bade 1714, de Vienne de 1725 et de 1738 furent conçus en latin.

Le Souverain-Pontife se servit encore, dans les temps les plus récents, du latin; l'empire germanique tantôt du latin, tantôt de l'allemand. A partir du dix-huitième siècle, l'usage de la langue française obtient une certaine universalité dans les cours et dans les négociations diplomatiques.

La Porte Ottomane, ne s'estimant parfaitement obligée, par un traité, que lorsqu'il est conçu dans la langue turque, les traités conclus entre les Etats européens et la Porte sont toujours expédiés en plusieurs langues.

Le traité de paix de Belgrade de 1739 est conçu en turc et latin, celui entre la Russie et la Turquie de 1774 est conçu en russe, italien et turc. Comme conséquence de l'égalité reconnue aux Etats de l'humanité chrétienne, il s'est introduit divers usages ordinairement d'origine purement arbitraire, pour exprimer l'estime, l'amitié ou l'affection envers

d'autres Etats, leurs souverains et les familles de ces derniers, ou pour leur faire des politesses.

De ce nombre sont : les notifications, félicitations, condoléances, réception solennelle, traitement des souverains en visite, réjouissances publiques dans des circonstances heureuses, deuil en cas de mort, etc., etc.

Enfin, pour marquer leur égalité, les Etats se reconnaissent, par réciprocité, certains honneurs dus par les vaisseaux, à des personnes d'un certain rang, à des ports, châteaux, forteresses, forts ou batteries, qui y répondent ensuite de manière ou d'autre.

Ces honneurs forment le *cérémonial maritime* et peuvent être envisagés, tantôt comme une marque de soumission, tantôt comme une reconnaissance de la souveraineté sur le vaisseau, ou sur le district maritime, tantôt seulement comme un signe de politesse volontaire, conventionnelle ou ordonnée par des lois.

En *pleine mer*, les vaisseaux, étant dans l'état d'indépendance et d'égalité naturelle, aucun nation n'y peut exiger pour ses vaisseaux des honneurs quelconques, si ce n'est en vertu d'un traité.

Plusieurs puissances mêmes se sont entendues par des traités, pour abolir le salut en pleine mer, soit tout à fait, soit seulement en partie.

De ce qui vient de précéder, nous voyons donc

certaines manifestations de l'égalité reconnue aux Etats.

Seulement, si, au point de vue théorique et quant à la jouissance des droits, les Etats sont tous égaux, l'inégalité de fait et matérielle vient apporter un fort correctif et entraîne des différences entre les Etats plus puissants et les Etats plus faibles.

Les premiers forment les Grandes Puissances, les seconds les Etats secondaires.

Les grandes puissances manifestent fréquemment la tendance de s'arroger, à l'égard des autres puissances, un droit supérieur, en se posant comme les directrices de la communauté internationale. C'est ainsi qu'elles ont agi lors des affaires de Crète et du conflit entre la Grèce et la Turquie (1896-1897), de même que, lors des affaires des Balkans (1912-1913).

Jusqu'avant la Grande Guerre (1914), les grandes puissances européennes étaient les suivantes : l'Empire de l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Russie.

Aux Congrès de Berlin en 1878 et en 1885 et à la Conférence de Bruxelles en 1889, on a admis sur le même pied les puissances secondaires et les grandes puissances.

Seulement, le traité de Berlin de 1878, renversant le principe d'égalité, place les petits Etats de la

péninsule des Balkans sous la tutelle des puissances signataires de l'acte général.

Le principe de l'égalité des Etats fut hautement proclamé à la Conférence de la Paix de 1899.

On donna une voix à chaque Etat représenté, même aux plus petits et même aux moins civilisés.

Dans la cour permanente d'arbitrage organisé par cette conférence, l'égalité est, de même, strictement maintenue entre Etats.

L'article 23 de la « Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux » prévoit que chaque puissance signataire désignera, dans les trois mois qui suivront la ratification, quatre personnes au plus d'une compétence reconnue dans les questions de droit international, jouissant de la plus haute considération morale et disposées à accepter les fonctions d'arbitre.

Il en est de même à la seconde Conférence de la Paix de 1907. Seulement une certaine atteinte est portée au principe de l'égalité des Etats, dans la composition de la Cour internationale des prises.

La Cour est composée au maximum de quinze magistrats, et si l'on rapproche ce nombre de quinze du nombre de quarante-quatre Etats convoqués à la Conférence, on voit d'ici la difficulté qui se présentait forcément et qui a donné lieu à de naturelles susceptibilités.

Le nombre de quinze magistrats avait été consi-

déré comme un maximum, parce qu'on voulait constituer un véritable tribunal.

Les magistrats de la Cour internationale des prises sont nommés par toutes les puissances, mais ils ne sont pas appelés à siéger de la même façon.

Huit puissances (Allemagne, Etats-Unis d'Amérique, Autriche-Hongrie, France, Grande-Bretagne, Italie, Japon, Russie) ont paru avoir un intérêt prépondérant par leur marine de guerre, le tonnage de leur marine marchande, l'importance de leur commerce maritime, de telle sorte que, par suite de la combinaison de ces divers éléments, la juridiction d'une Cour internationale des prises les concerne tout particulièrement, elles et leurs sujets, qu'elles soient neutres ou belligérantes.

Les juges nommés par ces puissances sont donc toujours appelés à siéger.

Pour les autres puissances, il y a un tour de rôle réglé par un tableau annexé à la Convention et qui indique par année les juges et les juges suppléants respectifs.

On a fait remarquer que les Etats, qui ont une situation privilégiée quant à la désignation des juges, sont précisément ceux qui font le plus réel sacrifice en concourant à l'institution d'une juridiction internationale, parce que ce sont ceux qui joueront le plus ordinairement le rôle de belligérants; ce sont donc eux qui consentent à ce que la décision

de leurs tribunaux de prises puisse être revisée par la juridiction internationale. Quoi qu'il en soit, certaines puissances ont éprouvé le regret de l'insuffisance de leur participation à la constitution de la Cour, et l'on ne peut ne pas considérer cette différence de traitement entre les Etats comme une atteinte portée au principe de l'égalité.

D'ailleurs, cette question de l'égalité fut, de même, à la Conférence de 1907, un des obstacles qui empêchèrent la création d'une Cour de justice arbitrale.

Pour permettre aux juges de délibérer pratiquement, leur nombre ne devait pas être trop considérable. Le maximum était indiqué de quinze à dix-sept, et, d'autre part, les quarante-quatre Etats réunis à La Haye devaient tous participer, dans des proportions à déterminer, à leur nomination.

Trois solutions principales furent présentées :

*a) Le système de roulement.* — Le projet américain prévoyait dix-sept juges, dont huit nommés pour douze ans par huit grandes puissances : l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, les Etats-Unis, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon et la Russie ; tandis que les neuf autres désignés par les trente-six autres puissances, siègeraient à tour de rôle selon un tableau précis de roulement (dix ans pour le juge hollandais, quatre ans pour le danois, un an pour le bolivien, etc).

Les Américains considéraient que, sans méconnaître le principe de l'égalité juridique des Etats, l'usage que feront ces Etats de la Cour sera naturellement proportionné à leur importance et à leur population.

Le projet américain rencontra l'opposition de bon nombre de délégués et notamment de ceux de l'Amérique du Sud, qui considéraient ce projet comme absolument contraire au principe de l'égalité des Etats.

Il fut donc abandonné.

b) *Le système de l'égalité absolue* est la formule que Ruy Barbosa oppose, au nom de la délégation du Brésil, à celles des Etats-Unis d'Amérique. Il propose que le nombre des juges soit égal à celui des Etats.

C'était la revendication de l'égalité juridique des puissances, affirmée en réponse à l'essai d'organisation de l'inégalité.

Le système brésilien prévoyait une Cour composée de 44 juges, divisés par ordre alphabétique en trois groupes dont chacun siégerait à tour de rôle pendant une durée de trois ans.

Cette réplique de la délégation brésilienne eut le même sort que le projet américain.

Il fut retiré par son auteur.

Enfin, le troisième et dernier système fut le *système de l'élection*. Chaque Etat nommant un juge et les 44 personnalités ainsi désignées élisant parmi elles le quorum nécessaire pour assurer le fonctionnement du Tribunal, soit 15 à 17 juges.

Le principe de l'élection éveilla des craintes de coalition qui se manifestèrent par une opposition également absolue.

En résumé donc, la création d'une Cour de justice arbitrale trouva comme obstacle la question de l'égalité ou de l'inégalité des Etats.

On laissa aux Gouvernements de reprendre la question entre eux et mener à bonne fin les négociations.

Ces négociations, d'ailleurs, ne furent jamais reprises.

Lors de la réunion, à Londres, en 1908-1909, d'une Conférence navale, les Etats-Unis proposèrent de trancher la question de la composition de la Cour de justice arbitrale.

Ils suggèrent que la Cour internationale des prises soit chargée de remplir le rôle de Cour de justice arbitrale.

La Conférence de Londres n'étant pas compétente pour se saisir de la question, la proposition américaine resta sans effet.

Dans les chapitres qui vont suivre, nous étudierons « l'égalité des Etats dans la Société des Na-

tions » et nous verrons comment cette égalité s'est manifestée et a été comprise.

Nous partagerons notre ouvrage en six chapitres :

Chapitre premier. — La Société des Nations, sa constitution, son but.

Chapitre II. — L'égalité des Etats et la Société des Nations.

Chapitre III. — L'égalité des Etats dans la Société des Nations.

Chapitre IV. — L'inégalité des Etats, source de mésintelligence, discorde et conflit.

Chapitre V. — La Société des Nations devant l'inégalité des Etats.

Chapitre VI. — Moyen d'arriver malgré l'inégalité des Etats, à jeter les bases d'une paix future.



## CHAPITRE PREMIER

---

### **La Société des Nations** **Sa constitution — Son but**

Le pacte de la Société des Nations, adopté par la Conférence de la Paix, à la séance plénière du 28 avril 1919, constitue la première partie du Traité de Paix, signé à Versailles le 28 juin 1919, entre les puissances alliées et associées et l'Allemagne.

Pareil aux traités de Westphalie (24 octobre 1648) qui mirent fin à la guerre de Trente ans, et au traité de Vienne (9 juin 1815) qui mettait fin aux guerres napoléoniennes, le traité de Versailles, en plus des dispositions d'ordre économique, financier, politique ou territorial, pose les bases d'une paix future, paix destinée à assurer, pour l'avenir, le libre et plein développement des nations.

Les traités de Westphalie avaient eû trouver dans l'équilibre politique européen, c'est-à-dire dans une répartition telle des forces, qu'aucun Etat ne menaçât l'indépendance de ses voisins, une garantie efficace contre la guerre. Suivant la pensée de M. F. de Martens, une des portées immédiates du traité de Westphalie, était « l'application de l'idée qu'un certain équilibre politique était l'un des facteurs de la paix (1) ». Ce principe d'équilibre politique fut d'ailleurs, pendant les xvii<sup>e</sup> et xviii<sup>e</sup> siècles, le point de départ de toutes alliances, coalitions et spécialement de toutes les guerres.

Un point reste acquis. Le traité de Westphalie, en préconisant le système de l'équilibre politique, avait fait un pas vers la paix.

La Révolution française, par ses guerres, ses conquêtes, par la diffusion de ses principes et l'expansion de ses idées, détruisit complètement le système dont le traité de Westphalie avait servi d'assise.

Le Congrès de Vienne recevait la terrible charge de reconstituer une Europe toute transformée en champs de bataille, de reconstituer la communauté européenne. En plus des représentants de presque tous les Etats européens, les souverains de Russie,

---

(1) F. de Martens : *Traité de Droit International*. Introduction, t. I, p. 117.

Autriche et Prusse tenaient, par leur présence, à rehausser l'importance des questions que l'on était appelé à résoudre.

Ce que l'aigle impériale avait détruit, une Europe entière se mettait à l'œuvre pour reconstruire.

Du Congrès de Vienne naquit, le 28 septembre 1815, la Sainte Alliance, pour assurer l'état de choses créé par le Congrès et spécialement pour tenir en respect la France. C'était une continuation de la coalition formée contre la France et qui s'était déjà engagée, par le traité de Chaumont (1<sup>er</sup> mars 1814), à s'accorder une collaboration des plus étroites, pendant une période de vingt ans, pour le maintien de l'équilibre européen et en général pour le maintien de la paix.

La Sainte Alliance, formée au début par le concours de l'Autriche, de la Prusse, de la Russie et de l'Angleterre, se transforma en *pentarchie* par l'adhésion de la Maison de Bourbon.

C'était l'alliance des cinq grands autocrates de l'Europe qui se déclarait protectrice et gardienne de la tranquillité des peuples.

Considéré sous cet aspect, le traité de Vienne, pareil aux traités de Westphalie, proclamait le système d'équilibre politique facteur principal de la tranquillité de l'Europe.

Contrairement aux traités antérieurs, les traités de Westphalie et de Vienne avaient eu une tendance

bien nette, d'établir les bases d'une organisation future de la paix.

On avait eu une vue plus générale et beaucoup plus large, et au lieu de s'attacher à résoudre seulement le litige en cours, on avait essayé d'empêcher les litiges à venir.

Ce qui rendit non viable l'œuvre du Congrès de Vienne furent les bases irréelles sur lesquelles on l'avait bâti. Fondée sur la négation du principe des nationalités et de celui de la liberté politique, l'œuvre du Congrès de Vienne devait s'écrouler par une lente et sûre désagrégation. La paix par la force venait, pour une fois, montrer son inefficacité.

Le Traité de Versailles de 1919, œuvre des puissances alliées et associées, unies toutes pour lutter contre la force, et pour le triomphe de la justice et du droit, vient clore une époque de troubles due aux tendances d'hégémonie et d'impérialisme de l'Empire allemand. L'Allemagne, à partir de 1866, et spécialement le lendemain de la guerre de 1870, s'était efforcée de raffermir, jusqu'à la chute de Bismarck, son système « d'impérialisme européen ». « L'impérialisme mondial » venait peu après, à partir de 1890, remplacer dans sa politique ce qui avait été « l'impérialisme européen ».

Ces tentatives paraissent atteindre leur apogée lorsqu'éclate, en 1914, le grand conflit européen, qui deviendra bientôt un conflit mondial, et dans lequel

tous les peuples accourus des quatre coins du monde se rencontreront sur les différents champs de bataille pour lutter à défendre la liberté et le droit.

Le Traité de Versailles, épilogue d'une guerre sanglante et inhumaine, avait un double devoir : réorganiser l'Europe suivant les principes des pays libres et démocratiques et, en second lieu, rendre sinon impossible, au moins bien difficile, le retour d'un pareil état de choses.

L'humanité entière avait passé trop près de sa destruction complète, les maux d'une guerre moderne avaient paru trop surhumains et intolérables pour permettre qu'un pareil conflit ensanglantât à nouveau l'Europe.

La première partie intitulée « Pacte de la Société des Nations » forme la seule tendance sincèrement pacifiste de tout le traité de Versailles.

Les quatorze autres parties du traité contiennent des clauses territoriales, politiques, militaires, économiques, financières, etc., considérées comme justes pour le présent, mais qui pourront, dans un avenir pas trop éloigné, devenir autant de causes de discorde, de conflits et même de guerres.

C'est à croire que la Société des Nations cherche à avoir tout près d'elle son champ d'expérience.

En la déclarant héritière de la Conférence de la Paix, « on place l'eau près du foyer tout préparé. »

Soyons nettement réaliste, et appelons chaque

chose par son propre nom! Ne nous laissons pas bernier par les belles et savantes paroles des idéalistes!

La politique et vie des nations se greffent sur la plus brutale des réalités.

Idéaliser les choses c'est faire œuvre d'artiste et non pas d'homme d'Etat!

Regardons bien les choses en face et donnons-leur, leur juste valeur!

C'est alors, seulement, que nous aurons fait œuvre de bon politique!

L'humanité n'est ni bonne, ni mauvaise, « elle est telle qu'elle est »!

Reconnaissons d'avance l'œuvre incomplète de paix faite par les artisans du traité de Versailles.

Le contraste est trop frappant pour pouvoir le nier!

La première critique adressée à la Société des Nations porte sur la méthode de travail adoptée par la Conférence de la Paix pour son élaboration.

Il eût été logique, pour certains esprits, de commencer par réglementer le conflit en cours et puis réglementer la paix.

Le traité de paix entre belligérants eût dû, suivant ceux-ci, précéder le Pacte de la Société des Nations. Il eût fallu commencer par débayer le terrain et puis commencer à bâtir!

Mentionnons, simplement, pour mémoire, cette

critique et passons aux différentes phases de l'élaboration de la Société.

L'opinion universelle avait été saisie sur l'initiative du Président Wilson du problème de la Société des Nations. Le 8 janvier 1918, dans son message au Congrès, le Président Wilson disait, à propos de l'article 14 des conditions de paix :

« Il faut qu'une association générale des nations soit constituée en vertu de conventions formelles, ayant pour objet d'offrir des garanties mutuelles d'indépendance politique et d'intégralité territoriale aux petits comme aux grands Etats. »

En mars 1918, la Conférence des Alliés, tenue à Londres, posait la même question sous la forme suivante :

« Ce que nous nous proposons, à force d'héroïsme et d'endurance, c'est d'en finir avec une politique de spoliation, pour faire place à un régime de paix durable par le droit organisé. »

A la deuxième séance plénière de la Conférence de la Paix (25 janvier 1919), la question est mise en tête de l'ordre du jour. A l'unanimité, la résolution suivante est votée par les délégués :

« La Conférence ayant examiné les propositions

relatives à la création d'une Ligue des Nations décide que :

« A. — Il est essentiel, pour le maintien du statut mondial que les nations associées ont maintenant à établir, de créer une Ligue des Nations, organe de coopération internationale, qui assurera l'accomplissement des obligations internationales contractées et fournira des sauvegardes contre la guerre.

« B. — Cette Ligue, dont la création ferait partie intégrante du traité général de paix, devrait être ouverte à toute nation civilisée à qui on pourrait se fier pour en favoriser les desseins.

« C. — Les membres de la Ligue se réuniraient périodiquement en conférence internationale. Ils auraient une organisation permanente et un secrétariat pour suivre les affaires de la Ligue dans l'intervalle des conférences. »

La Commission d'étude de la Conférence de la Paix, pour l'élaboration de la Société des Nations, avait pris comme base de ses discussions le projet de Covenant présenté par le Président Wilson.

Le 14 février 1919, lors de la troisième séance plénière, convoquée sur la demande du Président

des Etats-Unis d'Amérique, avant son départ pour l'Amérique, le projet de la Commission chargée d'étudier la Ligue des Nations, était présenté à la Conférence de la Paix.

Le 28 avril 1919, le pacte de la Société des Nations était adopté, dans une séance plénière, par la Conférence.

Après avoir tracé un court croquis sur l'élaboration de la Société, voyons quel est le but et le contenu du pacte.

Le pacte de la Société des Nations débute par des considérants qui indiquent nettement le but poursuivi par la Société.

« Les Hautes Parties Contractantes,  
« Considérant que, pour développer la coopération entre les nations et pour leur garantir la paix  
« et la sûreté, il importe...

Donc, les buts généraux de la Société sont :

- a) la coopération entre nations;
- b) la garantie de paix et sûreté.

Quels sont les moyens d'atteindre ces buts? Les préambules du pacte se chargent de nous le dire :

« Accepter certaines obligations de ne pas recourir à la guerre.

« Entretenir au grand jour des relations internationales fondées sur la justice et l'honneur. »

« Observer rigoureusement les prescriptions du droit international, reconnues désormais comme règle de conduite effective des Gouvernements, de faire régner la justice et de respecter scrupuleusement toutes les obligations des traités, dans les rapports mutuels des peuples organisés. »

Dans les 26 articles du pacte de la Société des Nations, les sept premiers indiquent l'organisation de la Société. Ils déterminent les membres originaires et, par adhésion de la Société, les organes délibératifs et exécutifs, leur composition, leur manière de délibérer, leur compétence respective, leur organe permanent et le siège de la Société des Nations qui est Genève.

Les articles 8 jusqu'à article 23 établissent les moyens pour éviter les conflits, ou une fois les conflits nés de les résoudre par des moyens pacifiques. On admet le principe de la réduction des armements, l'obligation pour tous les membres de la Société à maintenir, contre toute agression extérieure, l'intégrité territoriale et l'indépendance présente de tous les membres de la Société. On recommande, soit l'arbitrage, soit l'examen du Conseil exécutif, pour tout différend susceptible d'entraîner une rupture. On fixe les délais dans lesquels on ne peut recou-

rir à la guerre. On formule le désir de constituer une Cour Permanente de justice internationale.

L'éventualité d'une infraction au présent pacte est envisagée, avec les sanctions et peines; de même qu'on s'occupe du différend possible avec ou entre Etats ne faisant pas partie de la Société des Nations.

On dispose l'enregistrement et publication de tout traité ou engagement international à conclure à l'avenir.

On invite l'Assemblée des Nations à procéder de temps à autre à un nouvel examen des traités devenus inapplicables ainsi que des situations internationales, dont le maintien serait un danger pour la paix du monde.

On maintient les engagements internationaux, qui assurent le maintien de la paix, tels les traités d'arbitrage et les ententes régionales, comme la doctrine de Monroe.

L'article 22 s'occupe en entier de la tutelle appliquée aux colonies et territoires qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne. On accorde la tutelle aux nations développées qui reçoivent en cette qualité un mandat de la Société des Nations.

L'article 23 exprime le désir des membres de la Société de s'efforcer d'assurer et maintenir les conditions de travail équitables et humaines pour homme, femme et enfant et d'entretenir dans ce but des organisations internationales; assure le traitement équitable des populations indigènes dans les territoires soumis à leur administration; charge la Société des Nations du contrôle général, des accords relatifs à la traite des femmes et des enfants, du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles, de même que du contrôle général du commerce des armes et munitions avec les pays où ce contrôle est indispensable à l'intérêt commun. Engage les membres de la Société à prendre les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit, ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les membres de la Société des Nations. Le paragraphe *f* contient des mesures internationales à prendre pour combattre les maladies.

Par l'article 24, on place tous les bureaux internationaux antérieurement établis par des traités collectifs, sous réserve de l'assentiment des parties, sous l'autorité de la Société, de même que tous autres bureaux internationaux ou commission pour le règlement des affaires d'intérêt international, qui seront créés ultérieurement.

L'article 25 contient des dispositions destinées à

favoriser et encourager les organisations volontaires nationales de la Croix-Rouge.

Enfin l'article 26 traite la question des amendements au présent Pacte.

Dans l'annexe nous trouvons énumérés en ordre alphabétique : *les Etats membres originaires de la Société des Nations signataires du traité de paix*, le nom *des Etats invités à accéder au pacte*, et enfin le nom de l'honorable Sir James Eric Drummond, K. C. M. G. C. B., Premier Secrétaire Général de la Société des Nations.

Nous avons tâché de donner, dans ces quelques lignes, un court aperçu général sur le texte du pacte de la Société des Nations.

Cet exposé était nécessaire pour comprendre les idées génératrices de la Société, de même que, pour l'intelligence de ce qui va suivre, il fallait reconnaître le terrain sur lequel nous allions nous rencontrer.

Le Pacte de la Société des Nations, à peine établi, est la proie des plus violentes critiques.

Une nuée de critiques s'abat sur elle, pour la déchiqueter à belles dents, et c'est un miracle encore qu'elle résiste à cette terrible rafale.

Comme tout produit humain elle est nécessairement incomplète, et d'autant plus incomplète qu'on a tant fait de bruit à sa constitution.

On avait promis à l'humanité, mal guérie des

plaies de cette terrible guerre, et qui ne demandait qu'à croire, un avenir de paix et de félicités.

On avait fait miroiter, aux yeux des peuples qui n'avaient pas encore bien fermé les tombes de leurs soldats, le soleil d'une paix future ayant comme assises la justice et le droit.

Grands et petits Etats se tendaient la main pour se secourir!

On s'attendait à trouver une œuvre infaillible, on ne trouve, hélas, qu'une œuvre trop humaine!

On avait par trop idéalisé la Société des Nations, et on la trouvait vraiment trop réelle!

Voilà, d'ailleurs, ce qui explique, en bonne partie, la fougue avec laquelle les critiques se ruèrent à l'assaut de cet édifice qui portait le nom prophétique, qui les avait si facilement trompé, de Société des Nations.

Faire œuvre de critique est, en général, plus facile que faire œuvre de constructeur.

Il est bien plus facile de démolir que de bâtir!

La majorité des critiques ne vous demanderont jamais quelle a été votre matière première? Ils vous analyseront votre œuvre de leur œil sceptique et tâcheront de trouver à la loupe les vétustés qui pourraient mettre en danger tout votre édifice.

Ils ne prendront jamais, en ligne de compte, la qualité de la matière première que vous avez eue à votre disposition, ni les circonstances, parfois trop

précaires, dans lesquelles vous avez été appelé à bâtir.

Ils préféreront l'inexistence, à l'existence d'une œuvre imparfaite.

Tout ce qu'on peut leur demander dans de pareilles occasions, c'est une trêve, et encore s'il vous l'accorde! La qualité de constructeur leur manque, et quand ils s'efforcent de construire ils se laissent guider rien que par l'idéalisme, oubliant que le résultat d'un travail idéaliste ne peut s'appliquer qu'à un monde idéal.

Pour faire œuvre de bon critique sur la Société des Nations, il faut, suivant les paroles de lord Robert Cecil, regarder « non pas tant l'organisation elle-même que l'esprit de cette organisation ».

A l'esprit de l'organisation, il faut, croyons-nous, ajouter en plus les éléments qu'elle est appelée à régir. Car en regardant l'esprit seulement, on perd pied, et tout contact avec la réalité. Les éléments lui donne l'attache qui la relie au monde matériel. D'après nous, l'importance de l'un est tout aussi grande que celle de l'autre.

Toute critique sérieuse, donc, ne peut porter que sur l'une de ces questions : l'esprit de l'organisation ou la nature des éléments qu'elle est appelée à régir. Pour le reste, il faut d'avance nous dire que toute l'organisation pratique de la Société des Nations n'est pas une chose définitive. Qu'elle peut, d'un

jour à l'autre, être révisée, transformée et modifiée. Que c'est l'expérience qui indiquera aux nations le meilleur chemin à suivre. Et que toute disposition qui n'a pas l'apparence d'être définitive, mais simplement transitoire, n'est pas susceptible d'une sérieuse critique. D'ailleurs, pour juger une œuvre, il nous faut un recul. Toute œuvre historique se juge dans le passé et non pas dans l'avenir. Ce recul nous fait complètement défaut pour la Société des Nations. Comment pouvons-nous le trouver si la Société ne vient que de naître. Faible ébauche d'un monde de demain, voilà comment elle se présente à nous.

La Société des Nations n'a pas fait œuvre de viabilité, donc toute sa constitution, son organisation, ne peuvent être considérées pour le moment que transitoires jusqu'à preuve contraire.

Constitution, organisation, fonctionnement, tout doit être considéré comme précaire, comme non définitif.

Ce qui est et doit rester, suivant notre opinion, définitif, c'est l'idée maîtresse de la Société des Nations :

« La paix véritable, la paix définitive, est celle  
 « qui naît et se développe dans l'ordre, et l'ordre,  
 « s'il est autre chose qu'une tyrannie, est l'expres-  
 « sion vivante de la justice elle-même. Il n'y a d'or-

« dre et de paix, entre les hommes, que si leurs  
« consciences à tous se sentent, se savent soumises  
« également, uniquement au règne du droit... La  
« Société des Nations n'a qu'un objet, le maintien  
« de la paix par la substitution du droit à la force,  
« dans le règlement des conflits (1). »

La valeur de la Société des Nations ne réside pas tant dans les 26 articles du Pacte inséré dans la première partie du traité de Versailles. Ces articles ne constituent que l'essai, peut-être gauche encore, de traduire, en réalité, les grands principes de la paix. Ce qui restera immortel et, d'après nous, au-dessus de toute critique, c'est le principe, reconnu au vingtième siècle, fondement inébranlable de paix : *la justice par le droit, et la force « servante et gardienne de la justice »*.

Rien de plus pure et de plus idéaliste n'avait été proclamé depuis le christianisme!

Et, pour terminer ce chapitre, rappelons les si éloquentes paroles de M. Léon Bourgeois, artisan infatigable de la Société des Nations, lors de la manifestation, organisée dans le grand amphithéâtre de

---

(1) Léon Bourgeois : Discours prononcé à l'Assemblée générale constitutive de l'Association française pour la Société des Nations,

la Sorbonne, sous la présidence de M. Raymond Poincaré, en l'honneur de la Société des Nations, par l'Association Française pour la Société des Nations :

« Et quelles qu'en soient encore les lacunes, le  
« pacte du 28 avril 1919 a scellé entre les peuples  
« libres l'engagement solennel de l'union de tous  
« pour la sûreté et l'indépendance de tous.

« *Les nations ont prêté serment sur les tables de*  
« *la loi de l'humanité.* »

---

## CHAPITRE II

---

### L'égalité des États et la Société des Nations

#### *a) Principes égalitaires, cheville ouvrière de l'idée de la constitution de la Société des Nations*

La Société des Nations, telle qu'elle se présente à nous, n'est qu'une extension hors frontière du principe démocratique, des gouvernements des États qui l'ont proposé.

Les États alliés et associés, protagonistes et metteurs en œuvre, de cette grande idée, forment les grandes démocraties du monde, et, quoique sous différentes formes de gouvernement, monarchie ou république, appliquent les principes les plus démocratiques à leur organisation politique.

La situation juridique et politique du chef de

l'Etat, dans tous ces pays démocratiques, est toute spéciale.

Que le pays soit monarchie, à régime parlementaire, comme en Angleterre, Belgique ou Italie, ou république à régime parlementaire, comme en France, ou enfin république non parlementaire à gouvernement présidentiel, comme dans la grande république américaine, abstraction faite de certaines nuances dans la conception et dans la doctrine qu'on doit avoir relativement à la situation du chef de l'Etat, celui-ci, même lorsqu'il y a monarchie et monarchie héréditaire, n'a pas en lui un droit propre de commandement. Une souveraineté originaire ne lui appartient pas.

La souveraineté, c'est-à-dire le principe du droit de commander est dans *le peuple*.

Ces démocraties ont consacré, soit par écrit, soit par fait, le grand principe de la séparation de pouvoirs, attribut incontestable d'un pays libre.

Plus encore, la fonction législative, qui est la première de toutes, dans le pays, est exercée par la collaboration du chef de l'Etat et de l'organe spécialement chargé à faire la loi, les assemblées politico-législatives.

L'essentiel dans la confection d'une loi, — la délibération, la discussion et le vote, — appartient aux assemblées.

Ces assemblées, dans les Etats démocratiques, ne sont que l'expression de la volonté du peuple.

C'est le peuple qui, par ses représentants, collabore à la confection des règles générales qui vont le régir.

Dans ces pays, tous les individus sont égaux devant les lois, autant pour leurs obligations que pour leurs droits.

*Liberté et égalité* sont de l'essence même d'un gouvernement démocratique.

Aucune différence, entre pauvre et riche, prolétaire et capitaliste, roturier ou noble!

Par pays démocratique, donc, on comprend les pays où l'idée de liberté et égalité, fortement enracinée dans la conscience de chaque individu, forme le principe irréfragable, condition *sine qua non* du libre et plein développement des individus.

Voilà, en quelques mots, les principes que les Etats alliés et associés veulent, dans leur conception de la Société des Nations, poser comme base de son organisation (1).

---

(1) « La démocratie, c'est à l'intérieur des nations la liberté et l'égalité, assurées à tous les hommes. La démocratie dans le régime international, c'est la liberté et l'égalité assurées à tous les peuples. »

(Léon Bourgeois : Discours prononcé à Versailles à la « Journée en l'honneur de l'Amérique latine » 27 Mai 1917.)

C'est l'idée maîtresse qui a patronné la constitution de la Société des Nations.

La Société, ayant comme but la paix par le libre et plein développement des nations, doit fatalement être calquée sur le modèle des organisations démocratiques intérieures des pays.

Ces organisations ont largement fait preuve de leurs saines et bonnes assises pacifiques.

La Société des Nations a comme but de réunir dans son sein tous les peuples à organisation démocratique à base nettement représentative, en vue de collaborer, grâce à des moyens démocratiques, par le maintien d'une paix de droit et justice, au bien-être de toute l'humanité.

L'idée que l'organisation démocratique des peuples était la seule à conduire au bien-être du monde avait été comprise par Montesquieu, lorsque, dans « *L'Esprit des Lois* » (1), il disait :

« L'esprit de la monarchie est la guerre et  
« l'agrandissement, l'esprit de la république est la  
« paix et la modération. »

Ce que Montesquieu comprenait par monarchie, c'était l'absolutisme, l'autocratie, le règne de l'ar-

---

(1) Montesquieu : *L'Esprit des Lois*, IX, II, p. 145.

bitraire. Par république, il comprenait, au contraire, un gouvernement constitutionnel, démocratie et règne du droit.

Cent soixante-douze ans après, les gouvernements démocratiques des peuples alliés et associés viennent faire une application bien plus large des principes démocratiques, par leur extension aux rapports internationaux entre pays.

Voyons donc quelles sont les conditions préalables pour constituer la Société des Nations, sur des bases foncièrement démocratiques, non pas simplement théoriques, mais profondément positives, propres à en assurer la durée :

*a) Organisation démocratique intérieure.*

Chaque Etat désirant faire partie d'une Société des Nations doit harmoniser son organisation intérieure avec l'organisation internationale.

Il doit adopter une constitution démocratique basée sur la liberté et égalité, aussi bien dans la forme que dans le fond. « Seul, un Etat qui, à l'intérieur, « se montre soumis à un principe de justice, peut « présenter la garantie qu'il appliquera ce principe « dans ses rapports avec les autres Etats ; c'est « ainsi que, dans le même ordre, un individu qui, « dans sa vie privée, a une conduite irréprochable,

« offre seul une garantie de moralité dans la vie  
« publique (1). »

Commencer par mettre de l'ordre dans sa vie privée et puis toucher à la vie publique, voilà la première condition imposée aux Etats.

*b) Autonomie et souveraineté des peuples.*

L'autonomie et souveraineté des peuples forme une seconde condition pour la constitution d'une Société des Nations. Il faut que les peuples échappent à toute domination étrangère et qu'ils soient maîtres de diriger leurs pas où bon leur semble, pour leur développement et leur prospérité nationale.

Le Président Wilson, repoussant tout système d'alliances de l'humanité future, ajoute :

« ... Qu'aucune nation ne cherche à imposer sa  
« politique à aucun autre pays, mais que chaque  
« peuple soit laissé libre de fixer lui-même sa poli-  
« tique personnelle, de choisir sa voie propre vers  
« son développement, et cela sans que rien le gêne,  
« le moleste, l'effraie... »

---

(1) Francesco Cosentini : *Préliminaires à la Société des Nations*, p. 48.

S'occuper en bonne ménagère plutôt de ses affaires que de celles d'autrui, voilà la seconde condition demandée aux nations.

*c) Principes des nationalités.*

Afin d'arriver, par la Société des Nations, à une paix durable, il faut que la Société s'efforce de détruire les causes les plus manifestes de troubles futurs.

La question des nationalités a été de tout temps la cause de conflits et guerres. Pour ne pas aller trop loin à fouiller l'histoire, on n'a qu'à jeter les yeux sur les causes qui ont poussé certains peuples à prendre les armes lors de la dernière grande guerre. L'Italie, la Roumanie, la Serbie ont lutté toutes pour la constitution de leur unité politique.

Ce qui a produit la désagrégation de l'Empire des Habsbourg a été précisément cette question des nationalités.

La France, même, a eu sa part, en luttant pour des terres françaises, l'Alsace-Lorraine.

L'Allemagne, et même une bonne partie des patriotes français, nommaient cette guerre une guerre de revanche. La revanche, pour la France, c'était la suppression d'une iniquité, le retour de l'Alsace-Lorraine à la mère-patrie. Pour le Teuton, la re-

vanche c'était l'ennemi d'hier couché dans la poussière et qui se dressait aujourd'hui, prêt à bondir.

Pour prouver leur bonne foi et leur ferme intention de garder la paix, les nations membres de la Société doivent reconnaître de manière générale le grand principe des nationalités. C'est-à-dire que toute nationalité devrait constituer un Etat, un organisme politique autonome.

Il ne faut plus retrouver sur la carte du monde futur des Alsace-Lorraine, Istrie, Transylvanie. Reconnaître, en général, par le seul fait de la nationalité, l'Etat dont le pays est ressortissant, voilà le but de la Société des Nations.

Seulement, prenons garde de ne pas aller trop loin dans l'application du principe des nationalités.

Ne considérons pas la carte du monde pareille à un grand gâteau qu'on découpe suivant la couleur caractéristique des ingrédients qu'on vient d'employer. Nous risquerions de découvrir des parties qui se prêteraient fort mal à notre découpage.

La Conférence de la Paix vient de nous donner une bien triste expérience de cette vérité en essayant de trancher « la question de Fiume » et « du Banat ».

La seconde paraît tranchée par le traité de Saint-Germain, la première reste encore en suspens.

Pour faire une plus ample et stricte application du principe des nationalités, on ne recule même pas

de diviser la ville de Fiume, suivant les ressortissants de ses faubourgs, entre l'Italie et la Serbie.

On propose de mettre le port sous l'administration de la Société des Nations.

Soit sous forme de mandat à l'Italie, soit sous forme d'administration collective des puissances (déclaration de Fiume ville libre), la question reste toujours en suspens.

C'est le moyen pratique d'éluder la question, à laquelle on ne veut, ou on ne peut, suivant les circonstances, donner une solution.

Aux yeux des peuples, on paraît avoir résolu la question, aux yeux des gouvernants on ne fait que la renvoyer aux générations futures. Chacun sa part à la peine!

Pour le Banat, la question se présente de la même manière, avec une toute légère différence.

La Roumanie, « Etat à intérêt limité », n'a pu opposer autant de résistance que l'Italie, « grande puissance », aux conditions iniques imposées par la Conférence de la Paix, dans l'espèce le Conseil Suprême.

Malgré les dispositions du pacte de Londres, qui lui garantissait, à l'envers de ses alliés, toute la région du Banat, les ultimatums comminatoires des « grands Etats alliés et associés » lui ont bien vite fait comprendre combien elle était dans son tort de croire à une pareille aberration! Elle a dû capi-

tuler et se plier à la force. Pour elle, c'est un fait accompli. La Conférence de la Paix n'a donc pas hésité, faisant complètement abstraction de l'unité économique que forme le Banat à l'embouchure de la Theiss, pour lui enlever la région de l'embouchure et l'attribuer à la Serbie.

Le principe des nationalités est certainement sauf, mais à quel prix? Au prix du sacrifice, de la prospérité économique de toute la province!

Faire une juste application du principe des nationalités, c'est faire œuvre délicate. Jamais le problème ne pourra être considéré comme résolu tant que les éléments d'ordre politique et économique ne seront entrés en jeu.

Ne rendons pas la paix des Etats non viable, grâce à nos principes des nationalités!

Un remède peut avoir un effet salubre sur le malade, comme il peut tout aussi bien mettre sa vie en danger.

Tout dépend de la manière dont il est administré. Prenons les exemples que la vie quotidienne nous offre, dans sa simplicité même. Etudions-les avec soin et faisons une saine et raisonnable application. La vie des peuples, comme la vie des individus, aura toujours le même objet, « l'homme », et le même but, « leur bien-être ».

En résumé, donc, les trois conditions, jusqu'ici énumérées, pour la constitution de la Société des

Nations sont : l'organisation démocratique intérieure des Etats, pleine autonomie de chaque groupe national et large et sincère application du principe des nationalités.

Sont-elles, à elles seules, nécessaires et suffisantes pour la constitution d'une solide Société des Nations?

Ne trouve-t-on pas qu'un élément essentiel y manque pour lui donner pleine vie, pour lui donner la force nécessaire à sa pleine autorité?

Est-ce que ces trois seules conditions suffiraient à la Société des Nations pour atteindre ses fins?

Ce que la Société des Nations se propose, c'est la paix des peuples, *par le droit et la justice*, grâce à une collaboration des plus étroites entre elles. Le foyer de cette collaboration serait la Société même.

Qui dit « droit et justice » dit égalité. Il n'y a pas de « justice par le droit » sans l'égalité parfaite des sujets. Individus ou nations, peu importe.

Lorsque l'on se propose « la paix par la justice du droit », on proclame implicitement l'égalité des Etats qui forment les sujets du droit international.

Car, comment pourrait-on arriver à cette paix et à cette collaboration intime si les nations auraient une valeur juridique différente dans la Société des Nations?

On a d'ailleurs prétendu que la Société des Nations, par les conditions d'organisation démocratique

que imposées à ses membres, voulait étendre ces principes aux rapports entre Etats. Rien de plus exact.

On veut donner à la Société des Nations des assises démocratiques qui ont fait leurs épreuves pacifiques dans les différents Etats du monde.

Il est tout naturel qu'à une œuvre sincère de paix on voulût donner des assises pacifiques.

Quelles eussent été ces assises sinon celles qui avaient garanti à l'intérieur des Etats le libre et pacifique développement des individus?

Ce qui avait patronné et favorisé le libre essor de l'individu est appelé à favoriser et patronner, par la Société des Nations, le libre et plein essor des nations.

Ce qu'il faut donc ajouter aux trois conditions plus haut citées, c'est *l'égalité*.

L'égalité forme une condition fondamentale sans laquelle la paix par le droit serait un simple mot dénué de toute application.

L'égalité, c'est la condition primordiale pour une droite et sincère collaboration entre nations.

L'égalité, entre nations, c'est la base, la cheville ouvrière, le tremplin de toute organisation pacifique.

Les deux conditions d'un état démocratique sont *la liberté* et *l'égalité*.

Liberté et égalité des Etats doivent être les deux

conditions d'existence des Etats dans une « Société des Nations ».

La liberté ne peut exister sans l'égalité, sans compromettre à jamais la Société.

La liberté et l'égalité sont les deux frères jumeaux d'une même mère : « la démocratie ».

Sacrifier l'un serait sacrifier l'autre !

Le char de la paix du monde ne peut être conduit que par deux forces : la liberté et l'égalité des peuples.

Et, pareil à l'empereur Constantin allant combattre contre Maxence, nous pouvons nous écrier : « *In hoc signo vinces.* »

C'est seulement par ces moyens qu'on arrivera à maîtriser la guerre et rendre le règne de la paix sûr et définitif.

Dans un état démocratique, il est évident que le principe d'égalité rencontre pour son application de grosses difficultés, étant données les différences de conditions réelles des individus. Car il nous faut nous intéresser non seulement de l'énonciation d'une vérité, mais de son application pratique.

Si l'égalité de droit a été de tout temps proclamée dans la majorité des chartes du monde, l'inégalité de fait est restée souvent un fort correctif à ce grand principe.

Etre fort de son droit n'est pas toujours suffi-

sant, dans les sociétés modernes, pour avoir la justice de son côté.

Toute la juridiction administrative française n'est qu'une preuve flagrante de cette inégalité, malgré les grands principes de la Révolution française : « Liberté, Egalité, Fraternité. »

La force, état de fait, triomphera toujours, soit qu'elle se présente sous forme « d'autorité », soit qu'elle se présente sous forme de « finance » !

Soyons bref et ne dépassons pas le cadre de ce chapitre. Ce que nous venons d'exposer plus haut forme des truismes.

Un monde entier a pu se convaincre de la véracité de ces faits, chaque individu peut les rencontrer sur son chemin, dans l'étroite sphère de son activité.

Une question se pose : *ne peut-on pas remédier à cet état de choses ?* Tranchons le mot : ne peut-on pas détruire ces inégalités de fait ?

Les socialistes, et spécialement les communistes, s'efforcent, par grèves et révolutions, d'atteindre ce but. Ce qu'ils n'observent pas, c'est qu'ils tournent dans un cercle vicieux. Car bolchevisme et communisme font deux. Les premiers remplacent le règne de l'intelligence par celui de l'ignorance. La dictature du capitaliste est remplacée par celle du prolétaire.

Il n'y a pas même de trace de fusion de classes,

Le bien-être de l'homme est dû à la civilisation. Or, la civilisation préfère, s'il y a dictature, celle du despote éclairé que celle du despote vil et ignorant! Voilà ce qu'il faut toujours se dire!

Pour ceux des communistes qui ont un raisonnement sain et qui se rendent parfaitement compte de la nature des choses, l'inégalité de fait paraît comme un élément naturel dû à la nature et qui ne peut qu'être atténué et non détruit.

Car détruire complètement l'inégalité de fait serait de même détruire l'intérêt que met l'individu au travail. Et, dans ce cas, porter du même coup un grave préjudice à toute l'évolution sociale.

On ne peut détruire un état dû et voulu par la nature des choses; on l'atténue autant que possible, et c'est encore beaucoup!

Voilà le rôle futur des législateurs des pays démocratiques.

En résumé, donc, l'égalité, dans une société démocratique, doit être vue sous un double prisme.

L'égalité juridique, ou de droit, doit régner de manière absolue. L'égalité matérielle, ou de fait, doit régner autant que le progrès et la nature des choses le permettent.

Pour les nations, la question se pose absolument de la même manière.

Les Etats se groupant en Société doivent adopter les règles qui régissent la grande majorité des so-

ciétés. Ils rencontreront, de même, les mêmes difficultés que celles exposées plus haut.

Nous avons dit, parlant des Etats, dans une Société des Nations, que les règles qui doivent régir les rapports entre Etats doivent être nettement démocratiques.

Nous avons montré que les principes démocratiques, fondement de paix et bien-être entre individus, devaient de même servir d'assise à une Société des Nations.

A cette fin, l'égalité des Etats s'impose dans une Société.

Si l'on voulait construire une Société des Nations idéale, il est incontestable que l'égalité des nations devrait être proclamée de manière absolue.

L'égalité seule serait la sauvegarde d'une bonne application du droit et d'une bonne répartition des obligations.

C'est seulement en créant cette égalité que les empiètements des uns seraient à jamais rendus impossibles.

Au point de vue théorique, rien qu'une égalité complète des Etats pourrait être une sauvegarde sûre pour le maintien d'une paix solide et durable. Les petits ont toujours été malmenés par les grands! Comment la Société des Nations pourrait-elle, du jour au lendemain, changer le cours des choses?

Malheureusement, la Société des Nations, que nous venons installer dans une Europe quasi-pacifiée, doit contenir des États réels. Des nations qui forment des sociétés réelles, qui sont, suivant leur étendue, leur population, leur civilisation, leur prospérité économique, leur force militaire, des êtres différents.

C'est sur ces États que nous devons raisonner. C'est sur leurs conditions réelles que nous devons nous baser, pour faire œuvre de bon pacifiste.

Chez les individus, ce qui pouvait contre-balancer l'inégalité matérielle, c'était la force de l'union des faibles contre les forts.

Les faibles étant en plus grand nombre, ils pouvaient, par leur union, sinon détruire l'inégalité, au moins fortement l'atténuer.

La force du capital était plus ou moins tenue en frein par la force du travail.

Chez les nations, la division du travail n'étant pas poussée si loin, l'une ne peut servir de frein à l'autre. Parlant des inégalités, dans les sociétés d'individus, nous avons vu que les inégalités de fait, étant données leurs causes, ne pourront jamais complètement disparaître.

Basées sur l'ordre naturel des choses, elles pourront être fortement atténuées, jamais abolies.

Chez les nations, les choses se présentent de la même manière, avec une seule différence : c'est que

chez celles-ci la force supérieure manque. La juste répartition des biens que la nature met à la disposition des hommes est plus facile à partager entre les individus d'un même pays qui reconnaissent une force supérieure commune, l'autorité, qu'entre nations qui sont en train à peine de se connaître et qui ne reconnaissent aucune autorité supérieure à la leur.

En principe, la Société des Nations est une force reconnue supérieure par toutes les nations membres, seulement le fait de se soustraire aux obligations imposées ne peut avoir, ayant en vue la constitution de la Société, une bien grande portée pratique, spécialement quand il s'agit « d'un grand ».

La Société des Nations, donc, est complètement impuissante à apporter une aussi efficace atténuation à cette inégalité matérielle des nations.

Ce qui, entre individus, peut devenir appréciable, entre nations peut à peine être mentionné.

Il ne nous reste donc que de considérer, en fait d'égalité, que l'égalité de droit des Etats dans une Société des Nations.

Si l'on acceptait la proposition de l'Allemagne pour la constitution de la Société des Nations, d'après laquelle le nombre des représentants des Etats, dans l'Assemblée des Nations, serait proportionné à leurs populations, c'est-à-dire pour chaque million d'habitant un représentant, sans pouvoir dé-

passer le nombre de dix (1), il est incontestable que nous aurions une emprise des grands sur les petits, et, pareil au Bundesrath allemand, où la Prusse dispose de 30 voix sur 61, l'application du droit aurait comme fondement une inégalité qui pourrait avoir des conditions funestes dans la constitution et mise en pratique du droit international.

Pourquoi donner un nouveau nom à une institution qui dans son application resterait toujours la vieille et ancienne méthode du « Concert des grandes nations », s'occupant à résoudre à elles seules les questions concernant les petites nations? Pourquoi construire une Société des Nations quand nous avons tout prêt pour nous servir « un Conseil suprême » qui a fait œuvre suffisante de viabilité?

Pourquoi, quand un conflit éclaterait entre une grande et une petite nation, l'une soit en état d'infériorité, à l'envers de l'autre par sa représentation plus restreinte?

Il est logique, puisqu'on admet en général qu'une petite nation, tout comme une grande, doit avoir pleine et entière souveraineté, qu'elle puisse affronter dans un conflit politique la solution juridique sur un pied d'égalité parfaite.

---

(1) *Drei Völkerbundentwürfe, mit verbindender Einleitung* von Prof. W. Burckhard, p. 61.

On admet en droit international que tous les Etats sont égaux au point de vue juridique.

Dans la « Déclaration des droits et devoirs des nations » faite par l'Institut américain de droit international à Washington, en décembre 1916, nous trouvons dans le paragraphe 3, la consécration de cette égalité juridique :

« Toute nation est en droit et devant le droit  
« l'égale de tout autre membre de la Société des  
« Nations, et tous les Etats ont le droit de proclamer  
« et conformément à la Déclaration d'indépendance  
« des Etats-Unis, de prendre parmi les puissances  
« du globe la situation séparée et égale à laquelle  
« les lois naturelles et divines leur donnent droit. »

Pourquoi donc ne pas admettre qu'au sein de la Société des Nations qui condamne la force et qui proclame le droit, les petites nations ne se trouvent sur un pied de parfaite égalité juridique, en présence d'un conflit qu'on veut résoudre juridiquement?

Admettre le contraire serait fouler aux pieds le grand principe de la Société des Nations « la justice par le droit ».

Ce serait méconnaître les principes qu'on impose aux Etats dans leur vie intérieure, pour pouvoir participer dans la Société au maintien de la paix.

Ce serait nier « le droit par la force » à l'intérieur des Etats, ce serait la consacrer dans la vie internationale des nations.

L'égalité juridique des nations, pareille à une vérité première, s'impose dans une organisation de Société des Nations.

C'est une des seules manières qu'ont les grandes puissances pour prouver leur sincérité à l'égard de petites.

C'est seulement en prouvant leur bonne foi par l'acceptation d'une égalité juridique parfaite entre grandes et petites nations que les grandes arriveront un jour à effacer à jamais le souvenir d'une « Sainte Alliance ».

L'inégalité de fait, entre nations, reste malheureusement suffisante pour rehausser certains Etats d'un éclat singulier encore trop efficace.

**b) L'esprit égalitaire dans l'élaboration et l'adoption  
de la Société des Nations par les Etats.  
Comment il a été compris.**

Pour mettre sur pied une aussi grande œuvre que la Société des Nations, qui devait comprendre toutes les nations civilisées, il eût fallu, rien qu'en suivant les principes élémentaires démocratiques, faire un large appel aux nations qui étaient qualifiées pour en devenir membres.

Il eût fallu, non seulement permettre mais obliger chaque nation de formuler de manière officielle sa pensée, son idée sur la manière dont on devait s'y prendre pour construire ce foyer de la paix. Il était logique de permettre aux nations à civilisation avancée, de faire, chacune suivant ses forces, son petit apport à la construction de ce grand édifice de paix.

La Société des Nations, œuvre internationale, devait être l'œuvre de *tous* et non pas de *certains*.

A l'époque de l'élaboration de la Société des Nations, les nations civilisées pouvaient se diviser en trois groupes bien distincts.

D'un côté les nations alliées et associées, protagonistes de l'idée d'une Société des Nations; d'un autre, « les nations ennemies », l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Bulgarie et la Turquie, et enfin les nations qui avaient gardé leur neutralité pendant le conflit.

De ces trois catégories de nations, il est évident qu'on ne pouvait, pour le présent, faire appel aux ennemis d'hier.

L'impossibilité était due à des raisons d'ordre matériel et moral.

Matériel, puisque, suivant la méthode adoptée par la Conférence, on s'occupait en premier lieu du Pacte de la Société des Nations et puis du Traité

de Paix, qui devait déterminer la reprise des relations pacifiques entre anciens belligérants.

L'ennemi d'hier restait donc l'ennemi d'aujourd'hui, avec lequel on ne pouvait matériellement collaborer.

Moral, puisque, même si le traité eût été signé, il eût été moralement impossible de croire à la sincérité de ceux à qui on venait d'imposer à coups de canon les grands principes de « droit » et « justice ».

Il ne restait donc qu'une collaboration possible, celle des nations alliées et associées et les neutres.

Les premières avaient donné preuve suffisante de pacifisme en se rencontrant sur les champs de bataille pour lutter contre la guerre, en faisant la guerre. Tous les alliés, grands et petits, avaient, pour le triomphe du *droit*, fait preuve de la plus grande abnégation.

Grands et petits avaient largement contribué, dans la mesure de leurs forces, à mettre fin à cette épouvantable guerre.

Chacun avait contribué franchement, sans arrière-pensée, acceptant tous les sacrifices imposés. Les petits alliés, spécialement, s'étaient sacrifiés avec une abnégation sublime.

Certains, trahis, acculés dans le peu de territoire qui leur restait, ayant les trois quarts de leur pays occupé par l'envahisseur, mal nourris, en proie aux

pires épidémies, continuaient à lutter, la rage au cœur.

Ils se faisaient tous faucher par la mitraille pour cette grande et noble cause, *la paix!* Voilà ce que *les petits* avaient donné! Voilà quel avait été leur apport pour la paix!

Les seconds, les neutres, par le simple fait de leur neutralité, avaient largement prouvé combien la guerre leur paraissait horrible et malfaisante.

Il eût été donc de toute nécessité de comprendre dans l'élaboration de la Société des Nations, sinon toutes les nations à civilisation avancée, du moins celles qui par leur attitude avaient donné preuve suffisante de leur intention pacifique.

Il était suffisamment regrettable de constater l'absence de certaines puissances dont la présence aurait pu rehausser et raffermir l'autorité de cette institution de paix.

Voyons comment les alliés et associés s'y sont pris pour élaborer la Société des Nations.

En insérant dans le Traité de paix de Versailles le Pacte de la Société des Nations, les alliés et associés ont implicitement rejeté le concours des neutres, tout au moins leur concours officiel.

Les neutres n'ont pas eu de représentant officiel à l'élaboration du Pacte de la Société des Nations. Pour ménager leur susceptibilité et ne pas les mettre sur le même plan que les ennemis d'hier,

dans l'annexe du Pacte, nous trouvons sous les noms des membres originaires de la Société des Nations, *les Etats invités à accéder au Pacte*, qui comprennent tous les Etats neutres.

Certains projets de pactes des Etats neutres ont été soumis à la Conférence, mais à titre simplement consultatif (1).

On a accepté ces projets par pure courtoisie diplomatique.

Les neutres ont eu comme rôle de présenter des suggestions sur le projet du Pacte et non pas de le discuter.

Le Pacte était arrêté d'avance.

Les Etats alliés et associés ont-ils, au moins, tous contribué à l'élaboration de cette Société des Nations? Ou, si non, dans quelle proportion leur collaboration a-t-elle été permise?

Nous trouvons une invitation faite par M. Georges Clemenceau, Président du Conseil français et en même temps Président de la Conférence de la Paix,

---

(1) Léon Bourgeois : Discours, 3<sup>e</sup> séance plénière Conférence de la Paix. De même voir Résolutions votées par la Conférence internationale pour la Société des Nations, Berne.

à l'Association française pour la Société des Nations, d'étudier, d'accord avec les associations similaires des pays alliés, un projet d'organisation dont pussent s'inspirer les gouvernements alliés et associés.

On trouve donc, près des représentants français, des représentants des associations anglaises, américaines, italiennes, belges, serbes, roumaines et chinoises.

M. Léon Bourgeois, dans son discours prononcé au banquet donné en l'honneur des Associations alliées le 28 janvier 1919, présidé par M. Klotz, ministre des Finances, s'exprime ainsi sur le résultat de ces réunions :

« Nous avons tenu déjà plusieurs réunions et l'accord s'est fait *presque* entièrement aujourd'hui. D'ici peu de jours, nous pourrons, je pense, communiquer aux gouvernements alliés les principes sur lesquels s'est faite l'unanimité de nos groupements.

« *Nous n'avons pas la prétention de nous ingérer dans les délibérations des gouvernements*, mais, comme le disait lors Robert Cecil, à notre première réunion : « Ce qui importe ce n'est pas tant l'organisation elle-même que l'esprit de cette organisation. »

Ce qu'il faut remarquer, c'est que tous les Etats alliés et associés n'ont pas eu des représentants dans cette assemblée (1).

En plus, ces associations avaient un caractère particulier.

Elles avaient un rôle purement consultatif, sans aucune portée officielle *et qui n'obligeait en rien les gouvernements.*

Dans l'espèce, *les gouvernements*, c'était simplement les gouvernements des cinq grandes puissances qui se mettaient à eux seuls à élaborer le Pacte de la Société des Nations.

Les propositions des Associations alliées sont donc des simples vœux.

C'est pourquoi nous ne pouvons accorder le titre de collaboration à une étude qui reste vœu stérile et qui *ne peut pas avoir la prétention de s'ingérer dans les délibérations des gouvernements.*

De même le caractère officiel lui manque complètement. C'est une consultation, une étude à titre privé de l'Association française pour la Société des Nations avec les Associations similaires des pays alliés, en vue *d'inspirer les gouvernements.*

---

(1) La Conférence Internationale pour la Société des Nations, tenue à Berne en 1919, comprend un plus grand nombre d'états, mais n'a rien d'officielle, et ses vœux sont considérés « d'utopie pacifiste ».

Il nous reste à voir si au moins, à l'élaboration officielle de la Société des Nations, participent tous les Etats alliés et associés.

A la suite de la deuxième séance plénière du 25 janvier 1919 se forment les différentes commissions techniques pour l'étude des diverses questions soumises à la Conférence.

En tête des quatre premières de ces commissions on place celle de la Société des Nations.

Elle se compose de quinze délégués : deux pour chacune des cinq grandes puissances et cinq autres élus parmi les délégués des dix-neuf Etats plus petits représentés à la Conférence.

Sont donc représentés dans cette commission cinq grandes puissances et cinq petites.

Les grandes ont deux délégués, les petites un.

Les grandes puissances sont toutes doublement représentées. Des dix-neuf petits Etats représentés à la Conférence, cinq seulement sont admis à participer aux travaux, et encore avec une simple représentation. On peut donc en toute franchise dire que le Pacte est entièrement l'œuvre *des cinq*.

Voilà l'égalité tant chantée sur les champs de bataille où il n'y avait ni grandes ni petites nations!

On disait civilisation contre barbarie.

On disait : « *Les nations du droit* » contre les *nations de la force*.

On ne vous demandait pas si vous étiez grand ou petit, mais si vous aviez de bonnes poitrines pour recevoir les balles.

Chaque nation a reçu son baptême du sang. On n'a pas choisi sa place dans la mêlée, on l'a reçue.

Grands et petits ont saigné abondamment.

Tous ont été égaux aux sacrifices.

Pourquoi vient-on faire une distinction quand il s'agit de recevoir les honneurs dus à ces sacrifices?

Pourquoi tout d'un coup on se souvient, par miracle, que les uns sont petits et les autres grands?

Serait-ce pour une fois la récompense de ceux qui ont cru dans la sincérité des grandes puissances?

On verse son sang en commun pour la même idée et quand l'idée triomphe et que le danger est passé, les uns deviennent « Etat à intérêt limité », les autres « grandes puissances ».

Ce qu'on ne cessera jamais de proclamer trop haut c'est que la victoire, la grande victoire, l'aurore de la paix n'est pas due à telle ou telle puissance.

Ni l'Angleterre, ni la France, ni l'Amérique n'ont gagné la guerre. *Ce sont les alliés, TOUS LES ALLIÉS, sans distinction, qui ont forgé la paix de demain.*

Voilà ce qu'il faudra toujours se souvenir!

Et si aujourd'hui nous pouvons parler de Société des Nations, c'est encore grâce à ceux qui ont été et resteront pour nous « *les alliés* ».

C'est l'union qui a fait leur force sur les champs de bataille, c'est l'union qui doit faire leur force dans la paix.

On avait demandé, sans distinction, l'aide de tous les alliés pour arriver à ce Traité de Versailles.

C'était non pas une politesse mais *un devoir* de les recevoir tous bras ouverts dans les honneurs.

Seulement le Conseil suprême veillait!...

M. Clemenceau expliquait cette réduction de personnel dans les commissions comme le *seul moyen de faire du bon travail et aboutir rapidement*.

Il est incontestable que souvent le but excuse les moyens. Seulement, dans des œuvres de portée si grande, qui dépassent tout ce que l'imagination aurait pu créer, pareils moyens ne peuvent être excusés.

Pareille économie de personnel pour l'élaboration d'une Société des Nations, c'est une vraie lèse-humanité.

Faire du bon travail, soit, mais aboutir *rapidement* à mettre les assises d'un monde complètement transformé, de l'humanité de demain, voilà un procédé un peu étrange!

Fonder du jour au lendemain un édifice de paix à base si large qu'une Société des Nations demande, il faut le dire, beaucoup trop de clairvoyance. C'est cette clairvoyance qu'il fallait chercher dans les idées et opinions de tous.

Des différentes opinions surgit la vérité!

Voilà ce qu'on devait se dire en élaborant la Société des Nations.

On devait tâcher, par la plus large coopération entre nations, de faire œuvre sinon parfaite au moins la moins imparfaite possible.

On ne construit pas chaque jour une Société des Nations.

Il faut faire du bon travail dans le sens le plus large du mot. Il ne faut pas sacrifier la solidité à la rapidité.

*Faire du bon travail et aboutir rapidement* ne pouvait s'appliquer à une si grande œuvre mondiale telle qu'une Société des Nations.

C'était chercher la quadrature du cercle!

La paix du monde dépendait de la première impression qu'allait faire la Société des Nations. Suivant qu'elle paraîtrait aux yeux du monde avec plus ou moins de vicissitudes, la paix était garantie ou à jamais perdue.

Pour gagner les nations à la cause de la Société, il fallait leur présenter un être fort et robuste, plein de vie et qui ne demandait qu'à vivre.

Pour aboutir à pareille œuvre, il eût fallu la collaboration de toutes les nations civilisées qui avaient manifesté leur désir pacifique.

On aurait atteint par cette collaboration un double but. D'un côté, les esprits mieux éclairés au-

raient fait du meilleur travail. D'un autre, la Société des Nations eût été plus franchement reçue, étant le produit direct de la collaboration de chaque nation.

Telle qu'elle nous est présentée, la Société des Nations est le produit des cinq grandes puissances, ou, pour être plus exact, *des représentants* de ces cinq grandes puissances : Le Président Wilson et le colonel House pour les Etats-Unis d'Amérique; lord Robert Cecil et le général Smuts (Afrique du Sud) pour l'Empire britannique; M. Léon Bourgeois et M. F. Larnaudé pour la France; le ministre Orlando et le sénateur Scialoja pour l'Italie et enfin le vicomte Chinda et M. Othiaï pour le Japon (1).

Si nous disons qu'elle est le produit des représentants et non des grandes puissances, c'est parce que nous voyons une contradiction flagrante qui commence à poindre entre le Président Wilson et le peuple américain.

Le Président faisant appel, *au nom du peuple américain*, aux sacrifices de chaque nation pour le

---

(1) Les délégués des petites puissances furent: M. Hy-mans (Belgique), E. Pessoa (Brésil), Wellington Koo (Chine), A. Vesnitch (Serbie), J. Batalha Reis (Portugal). La Pologne et la Tchéco-Slovaquie eurent plus tard chacun un délégué.

bien-être de l'humanité : « Il ne peut y avoir de paix sans concessions ni sacrifices. » Le peuple américain opposant, par son Sénat, son veto catégorique à tout ce qui serait contraire aux constitutions et grands principes du Nouveau-Monde.

Jusqu'à preuve contraire, et pour ne pas subir encore un pareil démenti, il nous faut donc admettre que la Société des Nations, dans sa construction, est l'œuvre de certains esprits, non pas de certaines nations.

C'est à l'avenir de nous prouver, par les sacrifices que chaque Etat comprendra faire à la paix, lesquels des représentants ont été l'expression de leur pays et lesquels ne l'ont pas été.

Qu'il nous suffise de constater, pour le moment, le blâme public jeté au Président Wilson par tout le peuple Américain. N'était-ce pas toujours le Président Wilson qui, parlant à la Conférence, s'exprimait ainsi :

« Ce ne sont pas seulement les gouvernements, *ce sont les peuples* qui sont ici représentés. »

Quel étrange démenti on vient donner à si court intervalle au promoteur de la Société des Nations!

On pourrait nous objecter que l'unanimité était nécessaire pour donner force à une convention diplomatique et qu'en conséquence les petits Etats auraient bien pu faire valoir avec efficacité leurs

voix. Mais, que peuvent bien faire cinq contre dix, lorsque les cinq sont les petits et les dix les grands?

La Belgique et la Serbie complètement ravagées par la grande guerre, ne comptant que sur l'appui des grands alliés pour refaire leurs foyers domestiques. Le Brésil, la Chine et le Portugal pris des quatre coins du monde, trop enchantés du grand honneur qu'on leur faisait de les convoquer. Plus tard, la Pologne et la Tchéco-Slovaquie, tributaires des grandes puissances, qui les avaient fait renaître des cendres et qui ne cherchaient que l'occasion de prouver leur reconnaissance.

Voilà sous son vrai jour le schéma de ce que fut en réalité la valeur de la commission chargée d'étudier et d'élaborer le Pacte de la Société des Nations.

Il nous reste pour terminer le paragraphe de l'élaboration de la Société, d'étudier si, au moins, entre grandes puissances, l'égalité a été maintenue dans le sein de la Commission d'étude.

Suivant le rôle tenu par les grandes puissances dans la Commission chargée de l'étude et de l'élaboration du texte du Pacte, on peut les partager en trois groupes :

D'un côté les Etats-Unis d'Amérique dans la personne du Président Wilson; d'un autre, l'Angleterre et enfin le Japon, la France et l'Italie. La prépondérance des Etats-Unis d'Amérique, dans la personne du Président Wilson, se manifeste non seu-

lement dans l'élaboration du Pacte, mais même dans celle du Traité en entier.

Le Président Wilson, porte-voix officiel du Nouveau-Monde, se rendait bien compte de la position enviable qu'avaient les Etats-Unis après cette guerre. Grands par leur politique, grands par leurs forces militaires, grands par leurs nombreuses et variées ressources, les Etats-Unis se présentaient, pour le moment, comme le sur-Etat de fait, du vieux et Nouveau-Monde.

Les événements avaient sûrement été pour eux. Entrée tard dans la guerre, les Américains avaient fait de faibles sacrifices humains.

Sous les auspices de cette guerre, ils avaient pu organiser, en toute tranquillité, leur force militaire et devenir du jour au lendemain une grande puissance militaire.

Par le fait de s'être immiscés dans les affaires européennes, ils avaient le droit de participer au règlement de la guerre.

Ils étaient les grands banquiers et greniers du monde.

C'est d'eux que dépendait la prospérité ou le dépérissement du vieux continent.

La révolution russe était venue juste à temps pour ravir à l'Europe son dernier grenier européen.

La flotte de commerce des Etats-Unis d'Amérique passait de 2.388.540 tonneaux en 1914 à 10.131.529 tonneaux en 1919.

La prospérité des Etats-Unis n'avait jamais été plus grande.

Au point de vue strictement commercial, cette guerre avait été « *une bonne affaire* » pour les Américains.

Toutes les puissances sortaient affaiblies et épuisées de cette grande guerre. Les Etats-Unis, au contraire, n'avaient jamais été plus florissants.

C'est sur ces considérants que le Président Wilson s'embarquait sur le *George-Washington* pour venir diriger en personne les travaux de la paix.

Car, pour parler franchement, il faut reconnaître que les travaux de la paix ont été dirigés de manière occulte par le Président Wilson.

M. Wilson, d'ailleurs, disait :

« ...Je suis la seule personne jouissant d'une autorité parmi tous les peuples du monde, qui ait le droit de parler et de ne rien cacher. Je parle comme simple individualité, mais je parle cependant comme le chef responsable d'un grand gouvernement (1). »

---

(1) Charles Maurras : *Les trois aspects du Président Wilson* (Kant et M. Wilson), p. 21.

Dans l'élaboration du Pacte de la Société des Nations, l'influence du Président Wilson ne tarde pas à se manifester.

Comme promoteur de l'idée de la Société, le Président Wilson comprenait que, dans son organisation, la Société des Nations portât une marque indéniablement américaine.

Suivant le désir du Président Wilson, à la suite d'une entrevue avec M. Léon Bourgeois, le 21 janvier, la question de la Société des Nations est mise en tête de l'ordre du jour de la deuxième séance plénière de la Conférence.

C'est donc toujours suivant le désir du Président Wilson qu'on mit le Pacte de la Société avant le Traité lui-même ou, suivant l'expression de la presse, « *la charrue avant les bœufs* ».

La Commission d'étude prend comme base de ses discussions le projet de Covenant, présenté par le Président Wilson.

Les nations membres de la Commission ne peuvent, suivant M. Léon Bourgeois, agir que par voie d'amendements.

C'est d'après le désir du Président Wilson, qui n'avait que peu de temps à rester en Europe, que M. Clemenceau proclamait qu'il faut « *faire du bon travail et aboutir rapidement* ».

On a vu d'ailleurs combien de temps on mit pour échauffer cette œuvre de paix.

Présentée le 14 février 1919 par la Commission à la Conférence, elle était adoptée à l'unanimité soixante-treize jours après, le 28 avril 1919.

En ce qui concerne le fond du Pacte, on n'a qu'à lire les si intéressants articles et discours de M. Léon Bourgeois pour voir comment le travail s'est accompli dans le sein de la Commission.

Dans son troisième discours prononcé à la quatrième séance plénière de la Conférence, le 28 avril 1919, M. Léon Bourgeois disait :

« La délégation française a présenté à la Commission de la Société des Nations deux amendements sur les articles 8 et 9 du projet de convention. Ces amendements n'ayant pas été adoptés, elle a réservé son vote sur ces deux articles en même temps que sur son droit de saisir la Conférence plénière elle-même des deux textes dont j'ai l'honneur de vous rappeler les termes.

« ART. 8. — Les Hautes Puissances contractantes résolues à se donner franche et pleine connaissance mutuelle de l'échelle de leurs armements et de leurs programmes militaires et navals, ainsi que des conditions de leurs industries susceptibles de s'adapter à la guerre institueront une commission chargée des constatations nécessaires.

« ART. 9. — Un organe permanent sera constitué pour prévoir et préparer les moyens militaires et navals d'exécution des obligations que la présente Convention impose aux Hautes Puissances contractantes et pour en assurer l'efficacité immédiate dans tous les cas d'urgence.

« *Il faut que nous attachions une signification très importante à ces amendements pour que nous en ayons jugé indispensable la discussion publique.* Ils touchent, en effet, *non point seulement à un détail* d'application des principes de la Société des Nations, mais à *l'interprétation de ces principes eux-mêmes* et, de leur adoption ou de leur rejet, peuvent résulter pour l'avenir de l'institution internationale, *des conséquences très étendues.*

. . . . .

« Si nous n'avons pas obtenu de la Commission le vote de ces articles, nous pouvons dire que nous *ne les présentons pas cependant au nom de notre seul pays.*

« De grandes associations se sont formées, chez tous les peuples alliés pour défendre et pour propager le principe de la Société des Nations. Dans les deux réunions que ces Associations ont tenues à Paris et à Londres, toutes, *unanimentement*, anglaise, américaine, italienne, belge, roumaine, yougo-slave, chinoise, ont formellement adopté nos propositions. Plusieurs des Etats neutres dont les délégués ont été

convoqués à Paris, pour une *consultation* officielle, ont appuyé les propositions françaises ou présenté des amendements analogues.

. . . . .  
 « Nous croyons avoir avec nous, dans l'opinion publique, qui tient essentiellement à supprimer les risques de guerre, l'appui d'innombrables adhérents. »

Pourquoi le gouvernement français n'a-t-il pas exigé le vote sur les amendements développés avec tant de force par la délégation française à la séance plénière de la Conférence de la Paix du 28 avril? C'est la réponse à cette question que le journal *La Politique* est allé demander à M. Bourgeois :

« — L'opinion aurait tort de s'abandonner au découragement et au scepticisme. Certainement, la Société des Nations n'est pas, dans son texte actuel, ce que la France désirait, *ce qu'elle avait le droit d'obtenir.*

. . . . .  
 « L'unanimité des suffrages est nécessaire pour qu'un texte soit adopté. Or, cette unanimité ne pouvait être puisque deux grands Etats, *l'Amérique et l'Angleterre, avaient refusé d'adhérer à nos amendements.* A notre tour nous pouvions faire échouer le projet de la Commission, c'est ce que nous n'avons pas voulu faire, pour la raison que je viens de vous indiquer et pour d'autres encore. *Ce n'est pas*

*au moment de traiter avec l'ennemi qu'il est à propos pour les alliés de se diviser! C'est pourquoi nous n'avons pas voulu faire au projet de M. Wilson l'opposition irréductible qui a été faite au nôtre par les délégations anglaise et américaine.*

. . . . .

« La délégation française a fait tous ses efforts en faveur d'une Société des Nations vigoureuse et armée. Il faut que le public le sache. Ce qu'il faut aussi lui dire, c'est que les serviteurs de cette idée ne sont pas disposés à la renier. Ce que nous n'avons pu faire aujourd'hui nous le ferons demain. Nous le ferons avec le soutien de l'opinion publique, à laquelle, puisqu'il le faut, nous nous adresserons (1).

. . . . .

Enfin, dans un article paru dans le *Nouveau-Monde*, le 20 mai 1919, M. Léon Bourgeois parlant des réserves expresses faites par trois des nations alliées, lors de la séance dans laquelle la Conférence de la Paix avait voté le statut de la Société des Nations, dit :

« La Belgique avait, en termes attristés, rappelé les raisons de la plus haute valeur morale qui au-

---

(1) Léon Bourgeois : *Le Pacte de 1919 et la Société des Nations*, pp. 177, 178, 179.

raient dû faire choisir Bruxelles comme siège de la Société des Nations.

« Le Japon avait insisté pour que fût inscrit dans le préambule du Pacte le principe de l'égalité qui est le fondement même d'une organisation universelle du droit des peuples.

« Enfin la France avait maintenu les amendements déjà présentés par elle à la séance du 14 février, et la défense de ces amendements avait été énergiquement soutenue par les représentants de la France. *Mais aucune réponse ne fut faite, au nom de la Commission, à aucune de ces critiques formulées, aucun vote n'eut lieu et le texte présenté dut être considéré comme unanimement adopté.*

« Il fut évident pour tout le monde que les gouvernements avaient jugé nécessaire d'éviter, à la veille de la signature des préliminaires de paix, toute division apparente entre les nations alliées et associées et qu'un intérêt supérieur, celui de l'unité du front diplomatique, avait dicté à tous une attitude politique commune, qui laissait subsister en réalité de « profondes » divergences de vue.

« Une autre considération avait également agi pour dicter cette résolution. L'unanimité des voix était nécessaire pour donner force à une convention diplomatique. *Les votes qui auraient abouti au rejet de certains articles par un certain nombre de voix auraient entraîné comme conséquences inévitables*

*la mise en échec de la Société des Nations elle-même, et ce sont ceux-là mêmes qui tenaient le plus sincèrement à la création d'un organisme international de justice et de paix qui auraient paru responsables aux yeux du monde de la faillite de leurs espérances.*

*« Il fallait, avant tout, que la Société des Nations fût créée... »*

En résumé, la situation est la suivante : Le Président Wilson conduit, l'Angleterre fait le trait d'union entre les Etats-Unis de l'Amérique et les autres trois grandes puissances.

Tant que les intérêts directs de l'Angleterre ne sont pas en jeu elle laisse faire l'Amérique. Par un échange de bons procédés elles se contentent de ne pas s'entre-nuire l'une l'autre.

« ...Le Président Wilson a plus ou moins sacrifié au Gouvernement anglais la Société des Nations et la question des armements et celle des colonies et celle de la liberté des mers... » (1).

En échange, le Président Wilson reste maître du terrain.

---

(1) « Bulletin des Droits de l'Homme » : *Ce que peut valoir le Pacte de la Société des Nations*, par M. D'Estournelles de Constant, n° 10, 15 mai 1919, p. 451.

Le Japon, inféodé par sa politique à l'Angleterre, suit fidèlement celle-ci, et lorsqu'il essaye de proposer à son tour un amendement, l'égalité des races, il est franchement rebouté par ses alliés.

L'Italie, restant dans le sillon de la France, subit le même sort.

Les amendements de la France, proposés par la voix de M. Léon Bourgeois, rencontre l'opposition nette du Président Wilson et de l'Angleterre, et aucune réponse n'en est faite.

Singulier procédé entre alliés où au moins la courtoisie, sinon l'égalité, aurait dû régir les rapports entre nations!

Ce qu'il faut bien mettre donc en vue, c'est que le Covenant Wilson reste la base à peu près intangible du Pacte de la Société des Nations.

L'Angleterre ayant toutes ses prétentions satisfaites, quoique en contradiction avec l'esprit du Pacte, se rallie souvent à l'opinion américaine. Elle tâche de garder ses bonnes relations autant dans le vieux que dans le nouveau monde. Elle fait preuve d'étrange habileté diplomatique. Et tant que ses intérêts ne sont pas menacés, penche tantôt à droite, tantôt à gauche.

C'est une politique de parfait équilibre stable!

La France, l'Italie et le Japon ne font que subir les conséquences de cette entente.

Ils sont toujours prêts, par crainte de ne pas voir la Société des Nations aboutir, à capituler sur toutes leurs prétentions.

Par une étrange magnanimité, ils sont prêts à accorder leurs votes pour faire l'unanimité sur toute question demandée par le Président Wilson.

« Ils ne veulent pas prouver leur faiblesse par une division apparente, justement quand ils sont réunies pour imposer à l'Allemagne les conditions de la paix. »

« Il faut, avant tout, que la Société des Nations  
« fût créée.

« Qu'elle vînt au monde, imparfaite, incomplète,  
« manquant de certains organes essentiels, néces-  
« saires à son développement, c'était certainement  
« une chose fâcheuse, mais plus fâcheux encore eût  
« été la rupture du Pacte et le retour à l'état d'anar-  
« chie internationale dont une telle faillite eût cer-  
« tanement augmenté les dangers (1). »

La suivante alternative se posait. Ou admettre le projet du Pacte de la Société des Nations, tel qu'il avait été conçu et organisé par M. Wilson, et alors on avait, certes, une organisation imparfaite, mais

---

(1) Léon Bourgeois : Revue « Monde Nouveau » 20 mai 1919, *La première étape de la Société des Nations*.

la Société était créée, et l'union au moins apparente entre nations alliées et associées était maintenue. Ou ne pas admettre ce projet imparfait, et alors on aurait eu une organisation incontestablement supérieure, mais la Société des Nations, par le manque du concours de deux grandes puissances, les Etats-Unis d'Amérique et l'Angleterre, aurait été mort-née, et l'union entre nations à jamais détruite.

Etrange moyen de faire dépendre l'organisation et l'existence d'une pareille institution pacifique à portée internationale, d'un pareil dilemme effrayant par sa simplicité!

Il nous reste à dire deux mots encore sur l'adoption du Pacte de la Société des Nations, tel qu'il était sorti de cet étrange laboratoire. Voyons quelle a été la liberté accordée aux nations alliées, n'ayant pas eu de représentants dans la Commission d'étude, pour l'acceptation du Pacte. Partie intrinsèque du traité de Versailles, il faisait corps avec lui. Ne pas l'accepter, c'était rejeter en entier le traité. Les petites nations n'avaient pas de choix. « *Alea jacta erat* », elles devaient accepter :

a) Pour donner preuve de leur complète solidarité et afin d'attirer la bienveillance de ceux qui, en menant la guerre, avaient, avec tant d'autorité despotique, mené la paix.

b) En refusant de signer la paix de Versailles, les petites nations se seraient vues, à la suite de nombreux ultimatums comminatoires, répudiées par leurs grands alliés, parias de la Société des Nations, face à face avec l'inconnu, obligé de vivre du jour au lendemain de ce que les autres nations auraient eu de superflu et de ce qu'elles auraient bien voulu leur céder.

Pouvaient-elles hésiter? Y avait-il un troisième chemin à suivre? Nous ne le croyons pas. Le choix était tout fait d'avance. On devait résolument continuer à marcher main en main avec les grands alliés. C'était une chose jugée d'avance! Peut-être faudrait-il ajouter un troisième motif d'acceptation.

Les petites nations, donnant, par leurs voix, la possibilité à la Société des Nations de vivre, espèrent qu'avec le temps et à force de patience, dans un avenir plus ou moins proche, le « *rêve d'or* » s'accomplira et que le « *droit* » et la « *justice* » basés sur la *liberté* et l'*égalité* de tous ne seront plus de simples mots.

C'est peut-être aussi une des considérations qui feront les neutres adhérer au Pacte.

Dans le geste des neutres, il faudra, en plus, voir un hommage respectueux à la coalition victorieuse, maîtresse en fait du monde, au moins pour le mo-

ment, et de qui dépend leur entière existence politique et économique.

Rappelons, pour mémoire, le lendemain des grandes victoires d'Alexandre, Napoléon et Guillaume I<sup>er</sup> de Hohenzollern.

L'auréole des grands nous éblouit et nous attire!

---

## CHAPITRE III

---

### L'égalité des États dans la Société des Nations

#### a) Situation de fait : Grandes Puissances, Etats Secondaires

Les Etats, au point de vue de leur situation matérielle ou de fait, peuvent, suivant leur puissance et leur force, se diviser en « *Grandes Puissances* » et en « *Etats secondaires* ».

Quoique l'égalité juridique des Etats soit de nos jours à peu près unanimement reconnue, on doit nécessairement, dans la politique internationale, tenir compte de la force réelle des Etats, et admettre certaines différences entre eux.

Nous disons que ces différences s'imposent, puisque ce sont des réalités, et l'on ne peut, sans danger, méconnaître des réalités.

Les « *Grandes Puissances* » sont celles qui, devenues fortes par une grande et productive activité, imposent leurs concours dans tous différends entre nations. Se passer de ce concours serait rendre les décisions instables, et créer des insécurités futures.

La situation de « *Grande Puissance* » peut tout aussi bien se perdre que se gagner. Lorsque, par des raisons d'ordre politique ou économique, un Etat est obligé de diminuer son activité productrice et, en conséquence, perdre une partie de ses forces, il cesse d'être une puissance principale pour devenir un « *Etat secondaire* ».

L'Espagne, sous Charles-Quint et Philippe II, avait atteint son apogée et sa plus grande extension coloniale.

Aux seizième et dix-septième siècles, l'Espagne était considérée comme grande puissance et comptait dans le concert des grandes puissances européennes.

Le lustre de la grandeur espagnole commence à perdre de son éclat, lors de l'extinction de la maison d'Autriche et de l'arrivée au trône de la famille de Bourbon.

De nos jours, l'Espagne, après avoir perdu, une à une, ses colonies (1), est redevenue un « *Etat se-*

---

(1) Elle ne possède qu'en Afrique un territoire colonial de 371.800 k. c.

*condaire* » sans aucun rôle significatif dans la politique européenne.

De même, la Suède, aujourd'hui, « *Etat secondaire* », fut au dix-septième siècle *grande puissance*.

La situation de la Prusse, quoique fort ébranlée après la guerre de Crimée, est refaite après le Congrès de Paris.

La guerre actuelle européenne, par ses répercussions, vient transformer deux grandes puissances, l'Autriche-Hongrie et la Russie en Etats secondaires.

Peut-être, pour la Russie, serait-il encore trop tôt de nous prononcer. Le chaos est bien trop grand, et le mouvement séparatiste pas encore bien défini, pour nous donner la possibilité d'avoir une claire vue sur le problème russe.

En tous les cas, l'Autriche-Hongrie, hier grande puissance, devient aujourd'hui, par son démembrement, une toute petite puissance. D'un côté, la République Autrichienne; de l'autre, le Royaume de Hongrie.

Pareille aux situations des Grandes Puissances devenues Etats secondaires, nous trouvons, à l'inverse des Etats secondaires passés au rang de Grande Puissance : L'Italie, à partir de 1870; les Etats-Unis d'Amérique et le Japon, grandes puissances d'origine toute récente.

De nos jours, donc, et en tant que la carte européenne actuelle nous permet de juger les puissances,

nous trouvons six grandes puissances : les Etats-Unis d'Amérique, l'Angleterre, l'Allemagne, la France, l'Italie et le Japon.

Le reste des Etats forme, pour le moment, la mosaïque des Etats secondaires ou, comme on les a nommés à la récente Conférence de la Paix, « *les Etats à intérêt limité* ».

Les *Etats secondaires*, dans le concert du monde civilisé, forment les Etats qui obéissent et qui ne commandent jamais. Leur influence est négligeable dans la solution des questions internationales.

Dans un sens très large du mot, on peut dire qu'ils sont *les objets* du droit international, dont les grandes puissances forment *le sujet*.

Cette situation est due à leur faiblesse générale.

La situation de « grande puissance » est due à la force que cette puissance représente dans la communauté des Etats. Suivant que cette force est plus ou moins négligeable, dans la solution des questions internationales, un Etat est considéré comme « grande puissance » ou comme « Etat secondaire ».

La force d'un Etat se mesure, en fin de compte, par sa puissance économique due à certains éléments comme : l'étendue, qualité et situation du territoire, le nombre et qualité de la population, l'organisation politique du pays, orientation de son activité politique en vue de s'intéresser des questions concernant les Etats européens, son action diploma-

tique, sa capacité de produire, c'est-à-dire la capacité de transformer les matières premières, et la possibilité de retirer de son sol les richesses naturelles.

Il est vrai qu'à première vue la force d'un Etat paraît être le résultat d'un ensemble de forces connues sous différents noms : de force économique, politique et militaire. Seulement analysées avec soin ces deux dernières apparaissent sous leur juste lumière. Elles ne sont, en fin de compte, que le résultat de la première, c'est-à-dire de la force économique.

Un être vivant ne pourra s'occuper de ce qui l'entoure qu'à condition de trouver chez lui de quoi se nourrir et de quoi suffire à son bien-être. Le bon fonctionnement de son organisme lui facilitera la tâche.

Une bonne santé, voilà ce qu'on demande à une nation pour pouvoir se manifester en dehors.

Pour un pays, une bonne santé, c'est une grande prospérité économique !

Les forces politique et militaire ne sont donc que les reflets de l'activité économique d'une nation.

La vraie cause de la grandeur d'un Etat doit être cherchée dans sa cause la plus simple : « *sa prospérité économique* ».

L'Espagne n'avait pu devenir Grande Puissance que du jour où son empire colonial fut formé, et

c'est alors seulement qu'elle jeta, dans la balance des affaires européennes, le poids de sa puissance politique et de son glaive.

De nos jours, les Etats-Unis d'Amérique forment un exemple vivant d'une puissance à grande prospérité économique, hier; devenue, grâce à sa politique, une grande puissance, aujourd'hui.

En allant plus loin, même, on peut dire que le développement des forces politiques et militaires n'est qu'une conséquence directe de la prospérité économique, ayant comme fin immédiate de protéger le libre essor des forces économiques du pays.

L'interdépendance entre ces deux dernières forces, politique et militaire, avec la force économique, est des plus étroites.

Un pays fort au point de vue économique aura une grande activité politique intérieure et extérieure.

Par le fait d'avoir la force économique à son service, l'Etat voudra manifester et faire valoir cette force qui forme la clef de voûte de toute activité humaine. Il voudra, par sa politique, se créer des nouveaux débouchés et faire main-mise sur tous les marchés du monde. Sa force politique, nouvel aspect de force économique, entrera en jeu et, si le besoin se faisait sentir, la force militaire viendrait souligner ce que la diplomatie n'aurait pas suffisamment répété.

La grande majorité des conflits modernes ont, comme origine, des causes économiques.

C'est donc là que réside la force!

Les conflits internationaux deviennent, de nos jours, des conflits économiques internationaux causés par le désir de chaque pays de s'assurer la prédominance de la force qui régit le monde, *la prédominance économique*.

Les nations comme les individus tâchent de se nuire justement dans l'essence même de leur force.

Or, l'essence même de leur force, la genèse de leur prospérité, c'est la force économique.

Voilà ce qui fait la différence entre nations et, malgré l'égalité juridique proclamé entre Etats, formera toujours une inégalité de fait matérielle, fort difficile d'atténuer, et qui devra toujours entrer en ligne de compte dans la solution des différents problèmes internationaux.

La prépondérance des Grandes Puissances, due à leur force, et l'effacement des Etats Secondaires dû à leur faiblesse restera toujours comme une justice immanente et éternelle de l'histoire!

## b) Situation de droit.

## I

*Organisation du Conseil exécutif de la Société des Nations.*

Le Conseil Exécutif dans la Société des Nations forme, suivant l'expression de M. Georges Scelle (1), *l'organisme central omnipotent et omnifaisant de toute l'institution.*

Il se compose des représentants de neuf Etats. De représentants des Principales Puissances alliées et associées (Etats-Unis d'Amérique, Angleterre, France, Italie, Japon) ainsi que de représentants de quatre autres membres de la Société choisis parmi les petites puissances.

Ces quatre membres sont désignés librement par l'Assemblée, aux époques qu'il lui plaît de choisir. Jusqu'à une première désignation par l'Assemblée, les représentants de la Belgique, du Brésil, de l'Espagne et de la Grèce sont membres du Conseil. Le Conseil est libre, l'article dit *peut* désigner d'autres membres de la Société, dont les représentants viennent siéger de manière permanente au Conseil, mais

---

(1) G. Scelle : *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de Paix*, p. 159.

ceci sous l'approbation de la majorité de l'Assemblée.

Avec la même approbation, il peut augmenter le nombre des membres de la Société, qui seront choisis par l'Assemblée pour être représentés au Conseil (1).

Le rôle du Conseil Exécutif est immense, précisément par l'imprécision des termes qu'on emploie à le fixer.

Il connaît de toute question rentrant dans la sphère d'action de la Société ou affectant la paix du monde (2). C'est à lui donc qu'on donne la haute main sur toutes les affaires des Etats membres ou non membres de la Société.

Ce sont « *les neuf* » qui, dorénavant, dirigeront la politique du monde.

Lorsqu'une question intéresse particulièrement un membre de la Société des Nations, qui n'est pas représenté dans le Conseil, il est invité, à titre consultatif, à prendre part, toutes les fois que pareille question arrive devant le Conseil Exécutif (3).

Tout membre de la Société représenté au Conseil n'a qu'un représentant et ne dispose que d'une voix (4).

---

(1) V. art. 4 du Pacte.

(2) V. art. 4 § 4 du Pacte.

(3) V. art. 4 § 5 du Pacte.

(4) V. art. 4 § final du Pacte.

C'est l'égalité juridique proclamée dans le Conseil Exécutif.

En règle générale, les décisions prises par le Conseil doivent être présentées au nom de l'unanimité des membres de la Société représentés à la réunion. Une décision ne peut être prise de manière différente que sur une disposition expressément contraire du Pacte ou des clauses du traité de Versailles.

Les questions de procédure qui se posent aux réunions de l'Assemblée ou du Conseil, y compris les désignations des Commissions chargées d'enquêter, sont réglées par l'Assemblée *ou par le Conseil*, et décidées à la majorité des membres représentés à la réunion (1).

C'est à se demander lequel des deux l'emportera? Il n'y a pas de doute, au moins pour la constitution des Commissions d'enquête, que le Conseil Exécutif ne se l'approprie.

Les Commissions d'enquête peuvent souvent jouer un rôle de première importance dans la solution des conflits et, étant donné les termes vagues du Pacte, il est en droit de les réclamer.

Le Conseil établit les plans de réduction des armements nationaux, suivant la situation géographique et les conditions spéciales de chaque Etat.

---

(1) V. art. 5 du Pacte.

Il surveille l'exécution de cette clause (2).

Il est chargé d'aviser aux mesures propres à éviter les fâcheux effets que la fabrication privée des munitions et du matériel de guerre soulève (3).

Il sera sûrement appelé à constater la mise en œuvre de ces mesures.

De même, le Conseil est chargé d'aviser, en cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, aux moyens d'assurer l'exécution de l'obligation prise par les membres de la Société de respecter et maintenir l'intégrité territoriale, l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société contre toute agression extérieure (4).

Il a pleine et complète liberté de choisir entre les moyens plus ou moins énergiques, plus ou moins rapides. Il est le maître de l'heure!

Le Conseil Exécutif est donc le gardien du but principal de la Société des Nations, *le maintien de la paix*.

Il intervient, de même, comme organe de juridiction internationale, pour les différends susceptibles d'entraîner une rupture, non réglés par voie d'arbitrage (5).

---

(2) V. art. 8 § 2, 3, 4 du Pacte.

(3) V. art. 8 § final du Pacte.

(4) V. art. 10 du Pacte.

(5) V. art. 12 et 15 du Pacte.

Il joue donc le rôle de pouvoir médiateur et assure en plus l'exécution des sentences arbitrales (1).

Tout différend non soumis à l'arbitrage doit être porté devant le Conseil Exécutif.

Si le Conseil ne peut assurer le règlement du différend, suivant que le rapport de celui-ci est admis à l'unanimité par le Conseil ou à la majorité des voix, les membres de la Société sont obligés ou non de se conformer aux conclusions du rapport (2).

Etant donné que l'arbitrage n'est pas obligatoire dans la Société des Nations, la majorité des conflits sera portée devant le Conseil Exécutif.

Celui-ci restera maître de déclancher, bien légalement d'ailleurs, suivant la lettre du texte, à chaque moment, un conflit armé. Tout dépendra de la majorité ou de l'unanimité par laquelle le Conseil approuvera le rapport contenant les circonstances du différend et les solutions proposées. Une fois l'unanimité pas atteinte « les membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice ».

A partir de ce moment, c'est la guerre, et les Etats

---

(1) V. art. 13 du Pacte.

(2) V. art. 15 du Pacte.

recouvrent leur ancienne liberté naturelle, antérieure à la constitution de la Société des Nations, « pouvant individuellement aider par les armes l'Etat ou les Etats qu'ils entendent soutenir : c'est tout le système des alliances qui continue alors avec l'agrément de la Société des Nations » (3).

En plus, le Conseil fixe aux divers Gouvernements intéressés les forces par lesquelles les membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à maintenir les engagements de la Société (1).

Il est de même appelé à fixer le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par un état mandataire sur les territoires coloniaux.

Il reçoit un rapport annuel du mandataire concernant les territoires dont il a la charge (2).

Enfin, le Conseil Exécutif nomme le Secrétaire Général qui est l'organe administratif fixe et permanent de la Société. Il approuve le choix fait pour le personnel par le Secrétaire Général (3).

---

(3) Léon Bourgeois : Troisième discours prononcé à la quatrième séance plénière de la Conférence, le 28 Avril 1919.

(1) V. art. 17 du Pacte.

(2) V. art. 22 § 7 du Pacte.

(3) V. art. 6 du Pacte.

Le Conseil reste maître de changer le siège de la Société (4), et est chargé de préparer le projet pour la constitution d'une Cour permanente de justice internationale (5).

Le Conseil Exécutif de la Société des Nations a donc un triple rôle, *un rôle législatif*; il collabore avec les représentants de l'Assemblée aux amendements portés au Pacte. *Un rôle judiciaire*, il est appelé à solutionner les différends non soumis à l'arbitrage et non réglés diplomatiquement, de même qu'il surveille l'exécution des sentences arbitrales. Enfin, le Conseil a *un rôle exécutif*, il assure l'exécution de toute clause du Pacte expressément porté à sa charge, de même qu'on devra escompter sa compétence exécutive, dans l'exécution de toute clause dont la Société n'a pas fixé l'organe. Dans ce dernier cas, il agira soit seul, soit concurremment avec les représentants de l'Assemblée.

Nous trouvons donc, dans le Conseil Exécutif, une complète méconnaissance de la « séparation des pouvoirs ».

Les pouvoirs législatif, judiciaire et exécutif se trouvent réunis dans ses mains.

---

(4) V. art. 7 du Pacte.

(5) V. art. 14 du Pacte.

Le Conseil Exécutif, par le grand et important nombre d'attributions qu'on lui accorde, de même que par l'importance des questions qu'il est appelé à résoudre, apparaît comme le moteur de la mise en marche de cette grande machine que forme la Société des Nations.

Son rôle est prépondérant et de toute activité.

C'est l'organe vital principal de la Société.

Après avoir constaté l'importance de premier ordre du Conseil Exécutif, voyons quelle est, dans la constitution actuelle de la Société, sa composition. En d'autres paroles, à qui confie-t-on cette grande puissance?

« Le Conseil se compose de Représentants des  
« Principales Puissances alliées et associées, ainsi  
« que de Représentants de quatre autres membres  
« de la Société. Ces quatre membres de la Société  
« sont désignés librement par l'Assemblée et aux  
« époques qu'il lui plaît de choisir. Jusqu'à la pre-  
« mière désignation par l'Assemblée, les Représen-  
« tants de la Belgique, du Brésil, de l'Espagne et  
« de la Grèce sont membres du Conseil.

« Avec l'approbation de la majorité de l'Assem-  
« blée le Conseil peut désigner d'autres membres  
« de la Société, dont la représentation sera désor-  
« mais permanente au Conseil. Il peut, avec la  
« même approbation, augmenter le nombre des  
« membres de la Société qui seront choisis par  
« l'Assemblée pour être représentés au Conseil. »

Voilà la reproduction littérale de l'article 4 du Pacte.

D'un côté, nous trouvons donc « la représentation définitive et permanente » des cinq Grandes Puissances, dont « l'action ressemblerait à s'y méprendre à celle de l'Entente, à celle du Comité des Dix dans la Conférence » (1).

D'un autre, la représentation de quatre autres Etats, petites puissances, désignés pour le moment par l'article 4 du Pacte, dans la personne de la Belgique, du Brésil, de l'Espagne et de la Grèce.

Ces quatre membres seront provisoirement admis « jusqu'à la première désignation par l'Assemblée ».

Dans le texte vague et imprécis des deux premiers paragraphes de l'article 4 du Pacte, concernant l'organisation du Conseil Exécutif, nous croyons distinguer quatre idées maîtresses :

a) La composition actuelle, mi-définitive, mi-provisoire, définitive pour les Principales Puissances, provisoire pour les quatre autres Puissances.

b) La nomination par l'Assemblée, une fois réunie, des quatre membres provisoirement désignés par le texte.

---

(1) G. Scelle : *Le Pacte des Nations et la liaison avec le Traité de Paix*, p. 160.

c) La possibilité donnée au Conseil de désigner, avec l'approbation de la majorité de l'Assemblée, d'autres membres de la Société, dont la représentation deviendra permanente au Conseil.

d) La possibilité donnée au Conseil, avec la même approbation, d'augmenter le nombre des membres de la Société qui, choisis par l'Assemblée, seront représentés au Conseil.

Dans le brouillard du texte, il paraîtrait que les quatre représentants des petites puissances seraient interchangeables, suivant la volonté de l'Assemblée.

Le texte dit : « Ces quatre membres de la Société « sont désignés librement par l'Assemblée et *aux* « époques qu'il lui plaît de choisir. »

Le mot « *époques* » étant au pluriel indique que cette opération peut se répéter pour l'Assemblée et, dans ces conditions, la question qui se pose : Quelle est la durée du passage d'une puissance secondaire dans le Conseil Exécutif?

Ou peut-être cette disposition serait-elle en vue d'une éventuelle déchéance d'un membre de la Société admis à être représenté au Conseil?

Le texte ne nous éclaire guère.

Plus loin encore, le texte paraît confirmer notre interprétation. Il dit : « jusqu'à la première désignation par l'Assemblée... ». Cela prouve qu'on prévoit une seconde et une troisième, car si on

n'avait eu qu'une désignation définitive par l'Assemblée, le texte aurait dû être rédigé d'une toute autre manière.

On aurait dû, dans l'espèce, dire : « jusqu'à la désignation par l'Assemblée... etc... »

Dans l'article 3 du projet du Pacte nous trouvons la phrase suivante : « ...La désignation de ces quatre Etats sera faite par l'Assemblée des délégués, « suivant les principes et les conditions qu'elle jugera convenable. *Jusqu'à cette désignation*, les « représentants de... etc. ».

D'après la différence de rédaction entre le projet du Pacte et le Pacte définitif, nous sommes en droit de croire à une rotation, ou à un roulement, permettant à tous les Etats d'y être représentés successivement dans le Conseil Exécutif.

Seulement, pour trouver ce roulement, il faut lire entre les lignes. Aucune réglementation n'existe dans le texte à ce sujet :

Ce système de rotation, d'ailleurs, serait pareil à celui préconisé à la deuxième Conférence de la Paix, en 1907, pour la constitution de la Cour Permanente d'Arbitrage, et adopté pour la Cour Internationale des Prises.

Quelle est l'idée génératrice du Conseil Exécutif?

On crée un organisme central, à triple attribution, ayant un pouvoir propre qui domine et un pouvoir délégué.

Cet organisme forme le pivot de la Société des Nations. On pourrait, fort bien, s'imaginer le fonctionnement de la Société sans l'Assemblée des délégués des Etats.

L'article 4, *in fine*, accorde, pour le maintien de l'égalité, à chaque membre, une voix.

Pour la même cause, la majorité des Principales Puissances, dans le Conseil, est compensé par l'obligation de prendre les décisions à l'unanimité des membres représentés à la réunion, dans le Conseil, sauf disposition expressément contraire du Pacte ou des clauses du Traité, qui forme l'exception à la règle (1).

En apparence, les décisions prises par les membres du Conseil apparaissent comme l'expression de leur libre volonté. En réalité, les choses prennent un tout autre aspect.

Lorsque les quatre représentants des Puissances secondaires se trouveront à huis clos devant les cinq représentants des Puissances principales pourront-elles leur résister?

Pourront-elles, par le refus de donner leur voix, opposer un veto aux solutions proposées par la majorité du Conseil?

---

(1) V. art. 5 du Pacte.

Auront-elles le courage d'affronter le courroux et de résister aux pressions d'ordre économique et financier des Grandes Puissances?

Car l'une des deux, ou les Grandes Puissances sont d'accord, et alors il ne leur reste qu'à convaincre les quatre Etats secondaires, ou elles ne sont pas d'accord et alors on ne s'intéresse plus de l'opinion de ces puissances.

Dans le premier des cas, les cinq Grandes Puissances imposeront leur décision.

Trouvant devant eux quatre petites puissances, ils pourront plus facilement les gagner à leur cause.

Par leur nombre et par leur faiblesse les petits doivent capituler.

Les moyens de persuasion seront variés.

On emploiera soit la manière douce, soit la manière forte, suivant l'importance que les Grands attacheront à la décision à prendre.

Leur intérêt sera toujours au-dessus de tout et, suivant que leur intérêt leur dictera telle ou telle décision, ils tâcheront par tous moyens de la faire aboutir.

Employant la manière douce, ils accorderont aux petits des avantages d'ordre varié.

Les petits seront obligés, par la nécessité, de trafiquer leurs voix.

Soit pour des avantages moraux, soit pour des

avantages matériels, ils acquiesceront à toute décision du Conseil.

Car l'intérêt reste chez les peuples, comme chez les individus, le promoteur de toute action humaine.

Dans l'état actuel des choses les petits ne peuvent se passer du concours des grands. Ils sont sous la tutelle, de fait, des Grandes Puissances.

Admettons, par l'impossible, qu'un Etat résiste, par un idéal de droiture, à tous les avantages proposés par les Principales Puissances.

Ceux-ci pourront, à l'égard de ce récalcitrant, procéder, par toutes espèces de moyens, pour le ramener sur le droit chemin.

La pression reste toujours un moyen licite pour prouver au faible qu'il a tort!

Ce qui vient donner un singulier éclat au « *système de pression* » employé même entre amis, c'est le procédé des alliés lors de l'acceptation du traité de Saint-Germain par la Roumanie. La Roumanie, Etat allié, dut accepter le traité, malgré les grandes iniquités et la violation de sa souveraineté intérieure et extérieure. Ce triomphe des Grandes Puissances était dû à l'infailible système de la pression.

On l'avait exercé, on avait réussi!

La conduite des Grandes Puissances à l'égard des petits, lors de la réglementation de la paix, nous montre clairement de quelle manière elles comprennent imposer leur volonté. Nous avons raisonné jus-

qu'ici à l'égard des petits Etats, membres du Conseil, qui auraient une indépendance extérieure, de fait, et qui ne serait inféodé par leur politique à aucune Grande Puissance.

Nous avouons, d'ailleurs, d'avance que, dans les constellations politiques actuelles, pareil oiseau rare est assez difficile à trouver.

La majorité des petits Etats se groupent autour des Grandes Puissances.

Ce qu'il faut bien remarquer, c'est que chacun de ces Etats jouit en droit de sa libre et pleine souveraineté intérieure et extérieure.

Ce sont des Etats, au point de vue juridique, complètement égaux aux Grandes Puissances.

Notre crainte paraît plus facile à expliquer dans ce dernier des cas.

Satellite d'une des Grandes Puissances représentées au Conseil, ils ne pourront pas s'opposer aux désirs de ceux-ci. Et comme nous avons vu que c'est le cas le plus fréquent, dans le monde civilisé, c'est ainsi que se passeront les choses.

Les grands parleront, les petits acquiesceront.

Plus encore, l'article 1<sup>er</sup> du Pacte donne la possibilité « au Dominion ou Colonie » qui se gouverne librement de devenir membre de la Société.

Le projet du Pacte disait « self government », c'est-à-dire des nations autonomes, avec un gouvernement représentatif qui représente le pays.

Ils ont l'autonomie, souveraineté intérieure ils n'ont pas l'indépendance, souveraineté extérieure.

Cet article vise spécialement les Dominions et certaines Colonies anglaises : le Canada, l'Australie, l'Afrique du Sud, la Nouvelle-Zélande, les Indes.

Les choses se passeront avec une plus grande facilité encore, lorsque ces Dominions ou Colonies entreront au Conseil.

Pour résumer, tout dépendra de l'accord entre Grandes Puissances. Si cet accord est réalisé, les petits seront à leur entière disposition. C'est d'ailleurs ce qui explique que M. d'Estournelles de Constant, parlant du pouvoir énorme donné au Conseil pour régler les différends, non juridiques, non soumis à l'arbitrage, ajoute :

« C'est là un pouvoir énorme donné tout à coup  
« au Conseil et qui devrait au moins être défini;  
« sinon ce pouvoir inattendu devient une menace,  
« puisque nous ne savons pas comment le Conseil  
« se recrutera; nous avons vu seulement que, sur  
« neuf membres, sa majorité se composera des re-  
« présentant des cinq Grandes Puissances mili-  
« taires. *Il semble ainsi que la Conférence ait*  
« *entendu donner au Conseil un pouvoir politique*  
« *à la discrétion des seules Grandes Puissances mi-*  
« *litaires; mais s'il en est vraiment ainsi, on a rai-*  
« *son de dire que la soi-disant nouvelle Société des*

*« Nations ne sera qu'une classique coalition de plus, après tant d'autres, une quadruple entente des Alliés les plus forts contre tout le reste du monde (1). »*

En droit, donc, les plus graves décisions à prendre par la Société sont confiées au Conseil, c'est-à-dire aux Grandes Puissances.

En admettant la rotation des petits Etats au Conseil, chacun aura incontestablement son tour, mais leurs conditions resteront les mêmes.

Les plus importantes questions seront adressées au Conseil, c'est-à-dire aux Grandes Puissances. Cette aristocratie des nations décidera, solutionnera et tranchera tous les différends ou mesures internationales.

Ne trouve-t-on pas, considérant le juste aspect du Conseil, qu'on lui accorde un trop grand pouvoir discrétionnaire?

Même, considérant la plus parfaite égalité entre Etats membres du Conseil, est-il équitable que ces neuf aient un pareil pouvoir?

A quoi bon tenir l'Assemblée comme décor? Car son rôle est infime, en comparaison avec celui du Conseil Exécutif.

---

(1) D'Estournelles de Constant: « Bulletin des Droits de l'Homme », *Ce que peut valoir le Pacte de la Société des Nations*, n° 10, 15 mai 1919, p. 455.

Du Conseil dépend l'initiative de l'augmentation du nombre des membres. Si cette clause est prévue par le Pacte, c'est plutôt pour l'acceptation dans le Conseil des puissances ennemies, anciennes Grandes Puissances et qui conservent encore leur force. De plus, certains pays, anciennes Grandes Puissances, dont l'état chaotique ne permet pas l'entrée immédiate, telle la Russie, pourraient trouver leur place.

Elle pourrait servir de porte, par laquelle entrerait toutes nouvelles Grandes Puissances en formation.

Bref, elle n'est prévue qu'en faveur des Grands.

La seconde disposition qui prévoit l'augmentation des membres par leur désignation par l'Assemblée, reste une faible compensation théorique accordée à celle-ci.

L'initiative restant au Conseil, il ne dépendra qu'à celui-ci de ne pas la demander, pour ne pas se voir imposer des intrus.

Pour cristalliser la situation, c'est la domination légale des uns sur les autres.

Une poignée de puissances s'élève par la force que le Pacte de la Société des Nations leur accorde et régit tout les Etats du monde. Dans cette poignée, les Grandes Puissances auront toujours leur place, les petites, dans le meilleur des cas, s'entre-changeront.

*Par la permanence et force des uns, ceux-ci seront les maîtres du monde.*

*Par leur petit nombre, leur intermittence et leur faiblesse, les autres resterons toujours « les guillotinés par persuasion ».*

Le gouffre creusé entre Etats par l'inégalité, de fait, vient en plus s'approfondir, par l'inégalité de droit consacrée dans la Société des Nations.

Le Conseil Exécutif reste la preuve flagrante.

Il faut se rendre compte de la puissance qu'on lui donne et de sa réelle constitution.

Le spectre du « Conseil Suprême » pourrait prendre âme et corps!

## II

*La doctrine de Monroe déclarée compatible avec le Pacte.*

L'article 21 du Pacte de la Société des Nations déclare compatible au Pacte « l'entente régionale connue sous le nom de doctrine de Monroe ».

Par l'imprécision de termes et l'obscurité voulue du texte, les Etats-Unis d'Amérique se réservent la possibilité d'invoquer la doctrine de Monroe, soit pour refuser toute intervention de la Société des Nations dans les conflits du Nouveau-Monde, soit pour s'abstenir, suivant leurs intérêts, de toute immixtion dans les conflits du vieux continent.

C'est une disposition amphibie, qui permet les plus larges et vastes interprétations.

D'après l'opinion des uns (1), la doctrine de Monroe doit être comprise telle qu'elle avait été formulée par le Président Monroe en 1823, c'est-à-dire dans toute son intransigeance : défense d'intervention des Etats européens dans les affaires des Etats américains, et, par réciprocité, la non-intervention des Etats-Unis dans les affaires européennes, *à moins qu'elles ne soient une menace pour leurs intérêts*. Pour les autres (2), la doctrine de Monroe n'a pas le caractère inexorable qu'on lui attribue quelquefois.

Depuis l'époque où elle fut formulée, la doctrine s'est transformée.

« Elle consiste, présentement, à interdire aux Etats européens de prétendre à une domination politique ou économique sur une portion du continent américain. »

C'est intéressant à remarquer que les Américains eux-mêmes ont évité de donner une interprétation officielle, ou même quasi-officielle à cette doctrine,

---

(1) D'Estournelles de Constant : « Bulletin des Droits de l'Homme », *Ce que peut valoir le Pacte de la Société des Nations*, n° 10, 15 mai 1919, p. 462.

(2) L. Bourgeois : *Le Pacte de 1919 et la Société des Nations*, p. 180.

et ce qui est étrange c'est que les Etats alliés ne l'ont exigé, de manière expresse, dans le corps du Pacte.

En réponse à la question du journal *La Politique* : Si la doctrine est interprétée avec pareille largeur par les Américains eux-mêmes, M. Léon Bourgeois disait :

« Par quelques-uns déjà, *et j'ai de bonnes raisons d'espérer* que cette interprétation s'imposera bientôt à tous avec autorité (1). »

Combien a dû être grande sa désillusion, voyant que la lutte qui s'engageait devant le Sénat américain avait précisément pour base cette doctrine de Monroe, lutte qui devait aboutir au rejet pur et simple du Traité!

Ce qu'il faut bien établir c'est que cette réserve forme une soupape de toute sûreté pour le Nouveau-Monde et spécialement pour les Etats-Unis d'Amérique.

Suivant leurs intérêts et bon plaisir, ils interviendront dans les affaires européennes. Ils ne seront jamais tenus d'intervenir par des obligations internationales.

Le Sénat américain vient nous montrer que pa-

(1) Léon Bourgeois : *Le Pacte de 1919 et la Société des Nations*, p. 181.

reils engagements, en contradiction avec les grands principes du Nouveau-Monde sont nuls et non avenue.

Ils auront donc *la faculté* et non *l'obligation* d'intervenir.

La Société des Nations, créant par l'association des Etats une communauté juridique, avait compris leur reconnaître une parfaite égalité juridique.

Le Président Wilson précisait : « L'égalité des nations, sur laquelle doit être fondée la paix durable, doit être une égalité de droit. »

Par égalité de droit on comprenait : égalité d'obligations et les mêmes droits.

Une des obligations communes était de ne pouvoir soustraire la connaissance d'un différend aux autres nations membres de la Société.

Chacun de ses membres était, soit par sa présence dans la Commission arbitrale, soit dans le Conseil exécutif, apte à solutionner le litige. Le litige en cours était porté non devant une individualité, un Etat, mais devant une collectivité, la Société des Nations.

Où donc réside cette égalité d'obligations, puisque les litiges concernant le Nouveau-Monde sont justiciables devant un tribunal d'exception et non pas devant le tribunal de droit commun des nations, la Société des Nations?

Les Etats du Nouveau-Monde seront « des privi-

légiés » qui ne se laisseront juger que par leurs « pairs » !

Non seulement la juridiction, mais toutes autres obligations insérées dans le Pacte resteront facultatives pour les deux Amériques.

Pour être exact, l'article 21 accorde au Nouveau-Monde une immunité internationale dans la Société des Nations.

La balance de la réciprocité est complètement renversée.

Le Nouveau-Continent reste seulement avec des droits et sans aucune obligation.

Les droits des uns n'étant en fin de compte que le produit des obligations des autres, les deux Amériques profiteront des sacrifices des autres sans en faire de leur côté.

Ils auront cette position enviable et unique au monde de revendiquer leurs droits et repousser leurs obligations.

L'ombre du grand Monroe sera là pour les protéger !

Qu'on est loin des fameuses paroles du Président Wilson prononcées au Palais-Bourbon lors de sa réception par le Parlement français :

« La Société des Nations, la France la voit, non seulement comme une nécessité pour elle-même, mais comme une nécessité pour le genre humain et

elle sait que les sacrifices qui peuvent être nécessaires à l'établissement de la Société des Nations n'ont rien qui puisse être comparé aux sacrifices qui deviendraient nécessaires si elle n'avait pas la Société des Nations : *un peu d'abandon de son indépendance d'action ne peut pas être mis en parallèle avec l'incessante menace d'une autre catastrophe.* »

Paroles et actions, quelle grande différence ! La Société des Nations n'était tout de même pas la Sainte-Alliance, pour lui opposer la doctrine de Monroe !

Le fait de lui opposer celle-ci, suivant l'opinion de M. d'Estournelles de Constant, « *ne signifiait rien ou en disait trop* (1). »

« Il fallait avant tout que la Société des Nations fût créée » ; soit, mais en consacrant pareille inégalité, on savait profondément les bases d'un édifice qui était appelé à traverser les âges.

La vieille Europe, pour une fois, se chargeait de donner une leçon de démocratie au plus démocrate pays du monde.

---

(1) D'Estournelles de Constant : « Bulletin des Droits de l'Homme », *Ce que peut valoir le Pacte de la Société des Nations*, n° 10, 15 mai 1919, p. 463.

## III

*La Cour permanente de Justice arbitrale.*

La Conférence de la Paix de 1899, en organisant la Cour permanente d'arbitrage, avait consacré dans sa composition l'égalité entre Etats.

Par la désignation par chaque Etat de quatre arbitres, l'égalité juridique entre Etats était assurée.

A la Conférence de 1907, le principe de l'égalité subit un certain accroc par l'organisation de la Cour internationale des prises, dans laquelle huit puissances seulement étaient appelées à siéger de manière définitive, tandis que les autres étaient appelées à siéger suivant un système de roulement, de rotation.

L'inégalité des Etats commençait à se faire jour dans cette organisation de justice internationale.

Le projet de constitution d'une Cour de justice arbitrale se heurta précisément à cette question d'égalité et ne put prendre corps à cause du dissentiment sur la manière de nommer les juges.

Le Pacte de la Société des Nations, dans son article 14, charge le Conseil :

« De préparer un projet de Cour permanente de justice internationale et de le soumettre aux membres de la Société. Cette Cour connaîtra de tous

différends d'un caractère international que les parties lui soumettront. Elle donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée. »

Ce mandat assigné par le Pacte aux dirigeants de la Société reste encore, au moment où nous écrivons, un simple vœu, dénué de toute solution officielle.

La Cour n'est pas encore constituée. Nous ne pouvons que prévoir l'esprit dans laquelle elle sera établie suivant les travaux des associations des pays alliés et neutres pour la Société des Nations, ou suivant le seul projet officiel élaboré à La Haye par les délégués officiels des cinq puissances neutres, le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse.

Nous le répétons, notre étude portera sur des projets et non pas sur des réalités.

Notre rôle sera simplement d'analyser, au point de vue de l'égalité juridique des Etats, les différents projets sur la constitution d'une Cour permanente de justice internationale.

La question qui se pose est la suivante :

L'égalité des Etats est-elle sauvegardée dans les différentes organisations proposées par les divers projets?

A la troisième Conférence des Associations des

pays alliés et neutres pour la Société des Nations, tenue à Bruxelles les 1<sup>er</sup>, 2 et 3 décembre 1919 (1), la troisième Commission, présidée par M. le docteur Affonso Costa, ancien Président du Conseil du Portugal, avait dans son programme d'étude *la question de l'organisation de l'arbitrage et de la conciliation, la création de la Cour de justice internationale*.

Dans la quatrième résolution de la troisième Commission, la Conférence décide qu'une Commission permanente soit désignée par elle pour préparer dans le plus bref délai, dans l'esprit du Pacte et en tenant compte des conventions et des travaux antérieurs, un projet de *convention organique de la justice entre nations*, dont le texte exclura absolument le droit de recourir à la guerre.

Dans l'organisation de la *Cour internationale de justice*, il sera stipulé que la Cour ne devra comprendre qu'un seul juge de chaque nationalité.

*Dans l'élection des juges, le principe d'égalité des Etats sera respecté.*

---

(1) Étaient représentés à cette Conférence, la Chine, la France, l'Espagne, la Grande-Bretagne, la Grèce, l'Italie, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Russie, le Royaume des Serbes, Slovénes et Croates, la Suède, la Suisse et la Belgique.

L'élection serait faite sur une liste de candidats désignés par les Etats. Chaque Etat aurait le droit de présenter un nombre maximum (à déterminer) de candidats de sa nationalité, et, dans le dessein de bien marquer que le juge est au service exclusif de la justice, un nombre plus élevé de candidats d'autres nationalités.

En dehors des projets plus récents de certains hommes d'Etat des puissances centrales, Erzberger et le professeur Lammasch, il faut signaler tout spécialement une initiative d'origine gouvernementale due à cinq puissances neutres, le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse.

Non contents d'envoyer séparément au Secrétariat général de la Société des Nations, des suggestions et des propositions sur la Cour de justice, ces Etats ont résolu, sur l'invitation des Pays-Bas, de « faciliter la tâche du Conseil exécutif » et de « contribuer autant que possible au succès de la grande œuvre qui était en cause ».

Ils ont siégé, du 16 au 27 février 1920, au Palais de la Paix de La Haye, et ont transmis par le gouvernement des Pays-Bas, au Secrétariat général de la Société des Nations, un projet sur la Cour permanente de justice internationale (1).

---

(1) Les délégués officiels étaient : pour le Danemark, M. Otto Kras, ministre plénipotentiaire ; pour la Norvège,

Le projet contient cinquante-cinq articles et a les caractéristiques suivantes : La Cour sera permanente, composée de juges professionnels largement rétribués, « jouissant de la plus haute considération morale » et « d'une compétence notoire en matière de droit international ».

Les principes essentiels qui présideront au choix des juges et à l'organisation de la Cour sont au nombre de quatre :

1° *L'égalité des Etats;*

2° La séparation complète des conceptions d'arbitrage et de justice;

3° La complète élimination de toute influence politique;

4° L'indépendance absolue du juge par rapport à l'Etat auquel il appartient.

Suivant ce projet, la Cour permanente d'arbitrage

---

MM. Emil Huitfeldt, ministre de Norvège à la Haye, et Kaël, H. Lie, professeur de Droit à Christiania; pour la Hollande, MM. J. Loder et J. Limbourg, de la Cour Suprême et C. van Vollenhoven, professeur de Droit à Leyde; pour la Suède, MM. le Baron E. Marks von Würtemberg, ancien ministre, et le Baron Th. Adelsward, ancien ministre des Finances, sénateur; pour la Suisse, MM. Gaston Carlin, ministre plénipotentiaire à la Haye, membre de la Cour permanente d'Arbitrage, et Eugène Huber, professeur de Droit à Berne, membre de la Cour permanente d'Arbitrage.

subsistera, mais à côté d'elle et au-dessus d'elle, on place une *Cour de justice* qui rendra des arrêts, sera pourvue d'une force exécutoire suffisante et dont les membres relèveront non plus d'un Etat particulier mais de l'Humanité elle-même.

Les juges seront élus à raison de *deux par Etat*, à la majorité absolue des voix, par l'Assemblée des Nations (art. 5).

La juridiction de la Cour serait obligatoire pour les nations membres de la Société.

Toute nation qui se croirait lésée par une autre pourrait introduire une action même sans l'assentiment de la partie adverse.

Les jugements lus en séance publique contiendraient toujours l'exposé des motifs qui auraient déterminé la décision.

La langue française serait celle de la Cour (article 29), à moins que les parties ne se mettent d'accord pour réclamer l'emploi d'une autre langue.

Le Conseil exécutif de la Société des Nations siégeant à Londres le 13 février dernier, a fait appel à douze juristes pour former le Comité chargé de constituer la Cour permanente de justice internationale (1).

---

(1) MM. Satsno Akidsuki, ancien ambassadeur du Japon.  
Don Rafael Altamira, sénateur, professeur de Droit à l'Université de Madrid.

Clovis Revilaqua, professeur de Droit à l'Université de

Ce sont les personnes les plus éminentes de leur pays, en tant que magistrats et jurisconsultes.

Les travaux ci-dessus cités et dont elle ne manquera pas de s'inspirer, sont tous imprégnés de la plus large égalité juridique.

Notamment le projet d'initiative gouvernementale, qui vient des cinq Etats neutres et qui, justement à cause de leur qualité d'Etats secondaires, forme le plus éloquent plaidoyer pour la complète

Recife, conseiller du Ministère des Affaires Etrangères du Brésil.

Le Baron Descamps, ministre d'Etat de Belgique, professeur à l'Université de Louvain.

Luis Maria Drago, ancien ministre des Affaires Etrangères de la République Argentine.

Fadda, professeur de Droit international à l'Université de Naples.

Fromageot, avocat à la Cour d'Appel de Paris, conseiller juridique du Ministère des Affaires Etrangères de France.

G. W. Graff, ancien membre de la Cour Suprême de Norvège.

Docteur Loder, membre de la Cour Suprême des Pays-Bas.

Lord Phillimore, membre du Conseil Privé de Sa Majesté le Roi d'Angleterre.

Elihu Root, ancien secrétaire d'Etat des Etats-Unis d'Amérique.

Milenko Vesnitch, ministre plénipotentiaire de la Serbie à Paris.

reconnaissance de l'égalité entre Etats de puissance différente.

Il est à espérer que les travaux commencés à Londres suivront la voie déjà frayée par les projets antérieurs, qui proclamaient l'égalité des Etats, fondement de toute justice internationale.

Ce serait la seule voie qui aboutirait à faire connaître enfin « l'heure de la justice internationale ».

---



## CHAPITRE IV

---

### **L'inégalité des États dans la Société des Nations, source de mésintelligence, discorde et conflit**

Nous avons montré, dans les deux titres précédents, les deux inégalités de fait et de droit qui viennent modifier singulièrement la position des États.

La première, due à l'état matériel d'une nation, crée une situation de fait qu'il est fort difficile de méconnaître, même dans une Société des Nations.

Elle s'impose brutalement comme toute chose matérielle et entraîne comme cortège les différents degrés d'immunités auxquels les grands peuvent prétendre.

Dans une Société des Nations, il sera donc incon-

testable, quelque soit la place des grandes puissances, qu'elles auront toujours le dernier mot.

Les Etats secondaires ne pourront jamais faire valoir franchement leur droit sans le « grand » concours et la « haute » bienveillance de ces « grands potentats ».

Ils devront toujours se présenter patronnés par un grand pour trouver « la justice dans le droit ».

Les « grands » seront les dirigeants en fait et en droit de cette grande communauté de nations, et leur intérêt le grand promoteur de toutes leurs actions.

Il est vrai qu'à l'inverse on ne pourrait prétendre à la domination des « petits » sur les « grands ». Ce serait contre les lois élémentaires de la nature.

Ce que nous désirons, c'est simplement l'abolition de toute « domination », qu'elle soit des « grands » ou qu'elle soit des « petits ».

Il faut qu'un Etat apprenne à obéir à tous et non pas à certains!

Dans l'organisation actuelle, toutes les nations devront coordonner leur action en vue d'un intérêt supérieur, non pas toujours celui de la paix, mais toujours celui des « grandes puissances ».

Suivant que ces intérêts coïncideront avec la paix ou la guerre, l'intérêt des nations sera tantôt pour la paix, tantôt pour la guerre. Seulement, comme dans tout rouage compliqué, tel qu'une Société des

Nations, les choses ne pourront se passer sans de légers accrocs.

La vieille discipline germanique ne pourrait vraiment pas de si tôt être transplantée dans la vie des nations

Certains pays se rebifferont et, forts de leur droit, feront appel au Tribunal de la collectivité des nations.

Idéalistes et imprégnés de bonne foi, ils en seront pour leurs frais.

Ils constateront, pour la première et non dernière fois, que, même dans une Société des Nations ayant comme devise « *la justice par le droit* », *le bras de la force tient toujours dans sa main la balance de la justice* ».

Ne trouvant pas la justice dans le droit, ils voudront se faire justice par leur propre force.

Il n'y a rien qui fouette plus l'amour-propre d'un pays que le droit méconnu!

Pour le redressement d'un tort ou d'une injustice, un peuple préférera plutôt périr que survivre à sa honte!

C'est alors qu'entreront en jeu, comme de juste, les subtiles dispositions de contrainte, imaginées par le Président Wilson : privation de matières premières, suspension des échanges, interruption des transports par terre et par mer, embargo, blocus pacifique, etc., etc.

Si la force militaire internationale est créée, on fera peut-être parler même le canon

Isolés, affamés, traqués, ils devront se rendre et comprendre assez tard que, même dans une Société des Nations, à base nettement démocratique, le « *Faust vor Recht* » triomphe.

Plus encore, par la position exceptionnelle que leur situation leur accorde, les grandes puissances seront, soit officiellement chargées de la constitution des forces internationales appelées à sanctionner les dispositions du Pacte, soit de leur propre mouvement, elles garderont des forces suffisantes pour parer à toute éventualité.

Les canons, mitrailleuses et fusils forment l'outillage national de tout peuple qui est et veut rester grand.

Les « grandes puissances » ne l'oublieront jamais!

C'est ce qui fait d'ailleurs que le lendemain de la « Grande Guerre » et malgré la réduction des armements nationaux, prévue par le Pacte de la Société des Nations, l'Angleterre garde intacte sa flotte de guerre, l'augmente même et dispose la création d'une armée de terre bien plus importante qu'avant la guerre. Les Etats-Unis d'Amérique la suivent de près (1). Avec ces forces militaires, les

---

(1) La Chambre des Représentants vient de voter le budget naval dont les crédits s'élèvent à 425 millions de

grandes puissances restent libres d'agir soit individuellement, soit en commun.

Par le refus des Etats-Unis d'Amérique et de l'Angleterre d'adhérer aux amendements français concernant le contrôle international des armements et la constitution d'un organe permanent international chargé de préparer la force militaire internationale, on voit par transparence apparaître la crainte de ceux qui veulent garder sinon en droit, du moins en fait leur liberté d'action.

Croit-on, lorsqu'il s'agira des grands intérêts des puissances principales, d'intérêts qui touchent à l'honneur et à l'existence même d'un pays, que seule la voix du droit se fera entendre?

Croit-on que les grandes puissances, mues par le plus pur des idéalismes, laisseront fouler aux pieds leurs intérêts les plus sacrés, rien que pour le triomphe du droit?

---

dollars. Il dépasse le budget naval anglais d'un million de livres de plus.

M. Butler, président de la Commission navale, a dit à la Chambre que la flotte des Etats-Unis serait égale à celle de la Grande-Bretagne en puissance de combat en 1924; « dans les quatre prochaines années, a-t-il ajouté, les Etats-Unis mettront sur pied la plus formidable *armada* que le monde ait jamais vu produire dans une même période. (« Le Temps », 26 mars. 1920).

Et puis, qui sait si les grands ne feront pas évoluer cette idée de « droit » dans le droit international? Car ce sont bien eux qui sont appelés à faire la jurisprudence internationale de demain.

Mais cette force militaire même, qu'elle soit internationale ou nationale, peu importe, restera toujours une quantité fort peu négligeable dans la balance de la justice des nations.

Ce sera toujours le moyen trop tentant pour ne pas être employé par ceux qui l'ont à leur libre disposition.

Les conflits entre petites nations n'ont jamais été qu'un prétexte pour les grands de vider leurs anciennes querelles, de réaliser leurs nouvelles ambitions.

On ne pourra jamais croire qu'en enlevant les armes des petits peuples pour les donner aux grands la paix du monde sera assurée.

Il faut toujours nous souvenir que les petites nations ont été les éclaireurs des grandes dans les nombreuses guerres européennes.

Les instigatrices tacites ou expresses ont toujours été les puissances principales.

Paratonnerre des grands, les petits, par leur entrée en lice, déterminaient la division des sympathies européennes.

Suivant que l'équilibre était plus ou moins réalisé, les grands tiraient ou rengainaient l'épée.

Les petits Etats ont toujours été la *chose* des grands.

Ils doivent leur existence aux services rendus aux grandes puissances.

Ils gagnent leur existence.

Souvenons-nous des paroles de Thiers à la séance du 14 mars 1867 :

« ...Les petits Etats, comme on l'a dit souvent, sont des corps amortissants placés entre les grands Etats pour empêcher les chocs...

« Enfin ils rendent un service plus grand encore, beaucoup plus grand; ce service *c'est d'être de continuer d'être*; car, messieurs, quand ils disparaissent c'est pour aller grossir de grands Etats, trop grands déjà et trop redoutables (1). »

Les plus grands conflits, ceux dont l'humanité a le plus à souffrir, sont, en fin de compte, toujours dus aux grandes puissances.

La majorité des conflits entre petites nations n'a jamais eu de grandes conséquences lorsque les grands ne s'en sont pas mêlés.

Pour l'humanité, ils ont passé inaperçus.

---

(1) J. Tchernoff: *Les Nations et la Société des Nations dans la Politique moderne*, p. 113.

Le relèvement des pays en cause a été un jeu d'enfant pour les générations d'alors!

N'est-ce pas dire trop, ou trop peu en laissant aux grandes puissances ce terrible auxiliaire, « le glaive »?

Mais cet avantage, dû à l'inégalité, fait sentir son poids dans une toute autre proportion lorsqu'il s'agit des mesures à prendre par la Société contre un Etat récalcitrant.

Faisons abstraction des mesures coercitives dues à l'emploi d'une force armée. Cette force n'est pas encore constituée, et puis la Société a horreur de la guerre!

Considérons seulement les sanctions licites admises par le Président Wilson, et tenues pour particulièrement efficaces : Privation des matières premières, suspension des échanges, interruption des transports par terre et par mer, embargo sur les navires de commerce, blocus pacifique, etc., etc., A-t-on jamais considéré comme d'efficacité égales pareilles mesures à l'égard des grands et petits Etats?

Il est incontestable que l'interdépendance économique entre Etats commence de plus en plus à se faire jour. Seulement elle sort à peine de ses langes.

Les Etats arrivent, malgré certaines privations et renchérissement de la vie, à se suffire passablement bien. Je considère seulement les grands Etats. Deux exemples viennent illustrer notre pensée : L'Alle-

magne, et plus encore la Russie bolchevik. Si la première a eu recours, pendant la guerre, aux ressources de ses alliés, spécialement pour certaines matières premières, la seconde est strictement restée dans ses frontières.

Le blocus et le « cordon sanitaire » ont servi à cela !

Une grande puissance, si même elle sentira certains effets des pressions économiques de ses co-associés, pourra fort bien leur résister.

Les moyens pacifiques n'auront servi qu'à grandir son exaspération, sa rancune et sa haine.

Plus encore, l'indépendance économique, quoique peu développée, existe et va chaque jour se raffermissant.

Le manquement de certains Etats à leur devoir économique a immédiatement une répercussion dans la vie économique de toute la communauté. Quoique faible encore, cette répercussion existe. On la reconnaît par certaines gênes sur les marchés nationaux, dues à la raréfaction ou à l'absence totale de certains produits.

Ces gênes ont comme résultat immédiat les restrictions et le renchérissement de la vie.

Par le fait d'éloigner un Etat de la grande communauté économique, suivant qu'il sera un fort ou un faible, le monde aura un plus ou moins grand degré de souffrance.

Seulement la souffrance de la restriction, de la privation sera mieux supportée par celui qui est à la peine que par celui qui vient de punir.

L'exemple restera toujours la Russie bolchevik, à laquelle les alliés et associés, sous prétexte d'humanitarisme pour la population russe, propose la reprise des relations commerciales. Ils seraient même prêts de proposer la reprise des relations diplomatiques avec reconnaissance du régime bolchevik, s'ils étaient sûrs de trouver, dans ce vaste chaos que forme la Russie, tout ce que leur espérance y place.

Voilà toute l'efficacité des sanctions économiques à l'égard des grandes puissances!

Et si, dans un esprit de large pacifisme, on n'aura pas recours à la guerre, il faudra s'incliner devant une situation de fait et reconnaître aux grandes puissances le droit de *noli me tangere*.

Il y a encore un argument qui, quoique faible en apparence, a toute sa portée pratique dans une Société des Nations.

L'intérêt même d'une association de nations à but nettement pacifique est de ne pas avoir en dehors d'elle une puissance qui puisse mettre en danger la paix du monde.

C'est seulement par l'entente des querelleurs qu'on aura la paix!

En mettant une de ces puissances en dehors de

la Société, vous jetez un monde entre leurs deux conceptions!

Ces quelques exemples donnés sur les conséquences de l'inégalité entre nations ne peuvent militer, pour le maintien d'une paix, sans de graves compromis. Ces compromis ne seront que le résultat de continuels conflits, discordes et mésintelligences, dont la source restera à jamais inépuisable.

Il faudra, suivant l'expression du Président Wilson, mais dans un sens tout particulier, *se sacrifier dans l'intérêt de la paix*.

Inutile de dire de quel côté sera le sacrifice!

---



## CHAPITRE V

---

### **La Société des Nations devant l'inégalité des États**

- a) Essai d'atténuation de l'inégalité de fait existante par la fédéralisation politique ou économique des petits États.

Il est incontestable qu'étant donné la qualité spéciale de chaque nation, la paix tant rêvée par la pléiade d'idéalistes de l'époque contemporaine, paraît fort compromise.

La plus grave cause, l'inégalité de fait des nations, est une situation réelle due à la nature de chaque pays et qui ne peut être transformée par la seule volonté humaine sans un grave préjudice pour toute la civilisation, pour toute l'humanité.

Vouloir détruire cette inégalité, due à un état réel, à l'évolution de l'humanité en lutte avec la

nature, serait vouloir construire au vingtième siècle une nouvelle utopie.

La nature aura toujours son dernier mot dans les différents processus de l'évolution humaine.

Il ne nous reste, en tant que constructeur d'un nouvel ordre du monde, que de chercher à atténuer autant que possible ces grandes aspérités de la nature.

Si nous nous attaquons aux vicissitudes naturelles ce n'est pas en tant que rêveurs idéalistes d'une égalité future parfaite, mais en tant que penseur réaliste, désirant éviter, au moins en partie, les graves inconvénients d'un pareil état de chose.

Pour répondre aux inégalités de la nature, il faut demander aux hommes ce que la nature, dans sa prodigalité même, n'a pas distribué de manière égale à toutes les nations du monde.

La force, élément différentiel, doit être acquise par l'œuvre de l'homme, c'est-à-dire par « l'union ».

Pour pouvoir se défendre et faire valoir leurs droits, les petits Etats doivent opposer à la force des grands la force de leur union.

Seuls ils seront faibles, unis ils seront forts!

Il faut que les petites nations, conscientes de leur faiblesse individuelle, se groupent, se réunissent, par des liens politiques ou économiques, pour défendre leurs grands intérêts devant l'aéropage du monde.

Voilà le seul correctif possible à l'inégalité de fait.

En créant de toute pièce des forces nouvelles, résultantes de la collectivité des petites forces individuelles, on jette dans la balance de la justice un poids qu'on ne pourra sans danger méconnaître.

Les petites nations deviennent, du jour au lendemain, fortes, capables d'imposer par l'union de leurs forces.

L'équilibre rompu par l'inégalité des Etats est en train de se refaire grâce à l'appui réciproque que les petits peuples sont appelés à se donner entre eux.

De nouvelles grandes puissances apparaissent sur la scène de la vie internationale.

Elles sont le produit de la collectivité des petites nations du monde, unies pour défendre leurs droits. Ce sont les petits appelés faire face aux grands!

Pour aboutir à cette union et lui rendre une existence solide et réelle, il faut, suivant l'exemple des conglomerats, les lier par un ciment à toute épreuve, *l'intérêt*.

L'intérêt formera donc la matière inaltérable pour relier des matériaux si divers que les différents Etats du globe.

Car il ne faut pas oublier que si certains Etats ont quelques affinités communes, la grande majorité n'en aura pas.

Ce sont en général des matériaux d'origine : construction et vie différente.

Il faudra les réunir, les agglutiner pour former le rocher de leur force.

Or, pour trouver cette matière spéciale, capable de les réunir, il faudra trouver un point commun, qui ne pourra être que leur intérêt.

Il faudra leur trouver un intérêt commun.

Où pourront-ils trouver cet intérêt sinon dans une vie commune, soit économique, soit politique?

Créer le plus possible d'intérêts communs entre petits Etats pourra être la rançon de la force des Grands.

Rien qu'une vie commune pourrait amplement développer ces intérêts.

C'est à quoi il faut nous efforcer!

Fédération à caractère politique ou simplement à caractère économique doit être la forme que prendront ces unions.

La communauté d'intérêts pourra être provoquée soit par une union politique, comme dans les Etats-Unis d'Amérique, soit par une union économique, pareille au Zollverein allemand, prélude de la formation de l'unité allemande.

Suivant qu'un Etat comprendra plus ou moins sacrifier sa souveraineté, il adoptera l'une ou l'autre des formes de l'union.

Certains, comme les républiques latines de l'Amérique du Sud, ayant les mêmes origines, mœurs et habitudes, arriveront bien plus facilement à sacrifier leur souveraineté individuelle en faveur de leur souveraineté collective.

La fédération politique aura des bien grandes chances de réussir.

Certaines autres nations, comme les Etats balkaniques, ou les Etats nés du démembrement de l'Autriche-Hongrie, ayant des origines, mœurs et habitudes différentes, hésiteront, pour la plupart, de renoncer de si vite à leur souveraineté.

Grâce à leur passé commun dans la Monarchie Austro-Hongroise, ces Etats, sortis du démembrement, quoique de race différente, pourront peut-être plus facilement s'entendre pour la constitution d'une fédération politique.

Gardés en tutelle par la Grande Monarchie des Habsbourg, ils se trouvent tout à fait novices dans leurs premiers pas dans la vie internationale. Par leur longue cohabitation dans la Double Monarchie, ils sont dans une dépendance de fait bien plus étroite qu'on ne le pense en réalité.

Insensiblement, une division de travail s'est accomplie entre eux.

Pareils aux individus vivant dans une même société, les Etats de l'ancienne Monarchie se sont partagés le travail.

Ils forment une unité économique qui ne peut être détruite du jour au lendemain, même par la volonté des peuples.

Les Etats balkaniques, en échange, ne pourront jamais se plier à pareille exigence. De nationalités différentes, ils ont toujours lutté pour leur complète liberté. D'indépendance récente, les Etats balkaniques voudront toujours la garder.

La fédération politique est bien loin, pour le moment, de trouver un terrain hospitalier dans ces parages.

C'est pourquoi on ne peut compter que sur une union strictement économique.

Seulement, il faut toujours se dire que l'union économique n'est qu'un prélude de l'union politique, et que la première ne fait que préparer le terrain pour la seconde.

Ces deux exemples nous montrent que, suivant les différentes conditions et sympathies entre peuples, les petits Etats adopteront telle ou telle forme d'association.

Le principal c'est qu'ils trouvent un terrain d'entente dans leur propre intérêt.

Ce qu'il faut seulement bien nous dire c'est que cette organisation de petites nations ne pourra pas se généraliser de manière absolue.

Il restera toujours certains Etats qui, par leur

excès de particularisme, refuseront d'entrer dans pareille communauté.

Qu'elle soit politique ou économique, ils préféreront les bienfaits d'une liberté, au moins apparente, aux bienfaits à venir de leur union.

Libres par la grâce de Dieu, ils voudront rester libres!

Ce seront, il faut l'espérer, le petit nombre d'Etats qui, quoique indépendants, ont une civilisation peu avancée.

Le temps, avec son expérience, se chargera de leur montrer le droit chemin à suivre.

Il pourrait paraître, grâce à ce qui vient d'être dit, que la forte iniquité provoquée par l'inégalité entre Etats recevrait un puissant palliatif par cette solide organisation entre petits Etats.

Les Grandes forces trouveraient toujours des Grandes forces devant elles pour solutionner les litiges internationaux.

On traiterait de Puissance à Puissance!

Seulement, il faut immédiatement nous mettre sur nos gardes, pour ne pas tomber dans l'utopisme.

Notre raisonnement serait exact si, en agrandissant une puissance, l'autre resterait invariable. En espèce si, en donnant plus de force aux petites nations, les Grandes resteraient dans une situation immuable.

Ce n'est malheureusement pas ce que l'avenir nous laisse entrevoir.

La Grande-Bretagne s'avance à pas lents mais sûrs vers une coopération des nations qui embrasse le quart de l'humanité.

Le « Commonwealth of Nations », fondée sur la fédération de toutes les colonies et dominions britanniques avec la métropole, est en train de s'accomplir.

D'un jour à l'autre, nous pouvons apprendre la formation d'une des plus grandes communautés politiques du monde.

Les Etats-Unis d'Amérique, par leur rôle de protecteurs du continent américain, pris depuis la déclaration de Monroe, encouragent de plus en plus le rapprochement des États américains dans une « grande fédération pan-américaine ».

Ce ne serait, au fond, que la consécration d'une ancienne situation de fait.

La France et toutes les autres Grandes Puissances coloniales pourraient fort bien en faire autant. Et, comme résultat, nous aurions, après maintes tribulations, la même situation qu'aujourd'hui.

Les Grands resteraient Grands et les Petits resteraient Petits!

Seulement, les temps auront changé et les mœurs peut-être adoucis!

b) Egalisation de droit dans la Société des Nations.

Dans le titre précédent, nous avons montré comment les Etats doivent se comporter dans la Société des Nations pour parer aux inconvénients dus à leur inégalité matérielle.

Il nous reste, pour être complet, à montrer notre pensée sur une juste et raisonnable organisation du Conseil Exécutif dans la Société des Nations.

Nous ferons complètement abstraction du caractère de Grandes ou Petites Puissances, pour ne nous souvenir que de leur égalité juridique en tant que membre de la Société des Nations. C'est d'ailleurs, si je ne me trompe, la pensée même de la Société.

A ce point de vue, n'importe quelles seraient les considérations prises comme base à l'actuelle constitution du Conseil Exécutif, une vérité reste acquise, *la complète inégalité juridique appliquée aux nations.*

Accorder, à certaines Puissances, cinq places à titre permanent, et aux autres quatre à titre temporaire, c'est consacrer d'avance une séparation bien nette entre les qualités des premières et celles des secondes.

Les premières ont le double avantage d'avoir la majorité et en plus la permanence, les secondes

ont le double désavantage d'avoir non seulement la minorité mais, en même temps, la précarité.

Par la permanence « des cinq », ceux-ci acquerront l'expérience, la facilité d'appréciation, la hardiesse dans leurs décisions, la promptitude dans les mesures prises. Ils prendront l'habitude de trancher chaque jour tout différend et deviendront des professionnels dans la matière.

Ce sont eux qui seront appelés à former, dans l'avenir, la jurisprudence des rapports internationaux entre Etats.

« Les quatre » autres temporaires passeront comme simples amateurs parmi « ces cinq » permanents.

Ils seront toujours les novices à qui l'on devra enseigner la manière de siéger.

Ils devront, à chaque instant, prendre conseil de ceux qui, par leur permanence, ont acquis, grâce à leur grande routine, l'indispensable expérience.

« Les quatre » resteront toujours ceux qui ont à apprendre « des cinq » qui n'ont qu'à enseigner.

Donc, en fin de compte, qui conduira?

Nominalement, « les neuf », réellement « les cinq ». Ces derniers formeront les cadres fixes de l'organisation du Conseil Exécutif.

Ils auront en plus, comme attribution de fait, d'enseigner à leurs quatre collègues l'art de solutionner les questions internationales; et comme le

temps matériel leur manquera, pour rencontrer dans leur courte session la répétition des différentes espèces juridiques, ils n'auront même pas l'heureuse chance de faire une saine application des préceptes acquis.

Il est donc notoire qu'une première inconséquence de l'organisation du Conseil Exécutif c'est la permanence de certains Etats et, en plus, leur nombre.

L'unanimité requise pour donner force de loi à leur décision n'est qu'un faible palliatif.

Il est unanimement reconnu que ce qui a fait la faiblesse de la plupart des Conférences internationales a été justement cette unanimité requise.

Faire tomber d'accord les différentes aspirations, intérêts et vues des nations les plus diverses c'est, sinon une tâche impossible, en tous les cas fort difficile.

Les Conférences de La Haye restent des exemples vivants.

On pourrait donc fort bien, un jour, se rendre compte, même dans la Société des Nations, de cette grande vérité, et tâcher d'y remédier.

En admettant la majorité des voix pour la validité des décisions, le Conseil Exécutif ne serait plus que le porte-voix fidèle des cinq nations permanentes.

L'apparence même ne serait plus sauvegardée!

Voilà à quoi aurait servi la permanence de certaines Puissances dans le Conseil!

Si le Conseil Exécutif se limitait à avoir un rôle purement exécutif, c'est-à-dire à exécuter les décisions prises par l'Assemblée des délégués des Nations, sa constitution actuelle serait peu critiquable.

Il formerait un organe dont le bon fonctionnement dépendrait de l'Assemblée.

Incapable de prendre « *proprio moto* » des décisions, il serait le réflexe fidèle de l'Assemblée des Nations.

La réalité est toute autre.

Dépositaire d'une force quasi discrétionnaire, le Conseil Exécutif, loin d'être un réflexe, est un élément dirigeant. Il groupe dans ses mains les attributions les plus variées.

On lui accorde la force, et il dicte!

Voilà le grand danger!

C'est pourquoi il faut accentuer l'inégalité choquante produite par la nomination des Etats dans le Conseil.

Une des deux solutions s'impose :

a) Ou laisser la constitution du Conseil Exécutif telle qu'elle se présente, en lui prenant tout pouvoir discrétionnaire et en le réduisant à un organe d'exécution des décisions prises par l'Assemblée

des Nations, de crainte de ne revoir un jour ressusciter le Conseil des Cinq après celui des Dix.

b) Ou modifiant la constitution du Conseil Exécutif permettre à chaque Etat de siéger de manière égale sans permanence d'aucuns.

Son pouvoir pourrait rester le même qu'aujourd'hui, avec moins d'imprécision.

Nous reconnaissons, d'ailleurs, que pour adopter cette seconde forme, les nations, spécialement les Grandes, devraient avoir une trop grande dose d'idéalisme et un trop grand esprit d'abnégation.

La seule solution qui se prêterait à l'état d'esprit international actuel serait la première. Rendre le Conseil Exécutif, purement exécutif, avec le concours permanent des Grandes Puissances.

Lui donner comme toute attribution l'exécution des décisions de l'Assemblée, sans aucun pouvoir propre.

L'Assemblée des Nations deviendrait, dans ce cas, permanente et, par évolution, prendrait ses décisions à une forte majorité.

C'est alors seulement qu'on pourra dire « *que la force se serait mise au service du droit et de la paix* ».



## CHAPITRE VI

### CONCLUSION

**Moyen d'arriver, malgré l'inégalité des Etats,  
à jeter les bases d'une paix future**

La constitution de la Société des Nations vient clore une ère de trouble et d'insécurité.

Le monde, bouleversé par le « *Struggle for life* » des nations en évolution, croit voir se dessiner devant lui un avenir de paix et de travail.

Les plus importants représentants des nations civilisées ont à cœur de venir engager leur pays dans cette grande œuvre de reconstruction du monde. Pareils aux croyants qui tournent leur face vers Jérusalem ou La Mecque, les nations civilisées croient trouver, dans la Société des Nations, le berceau de toutes leurs espérances.

L'allégresse est grande et le désappointement de même.

On est content d'avoir rendu bien difficiles les guerres, et mécontent de ne pouvoir se débarrasser des conflits.

Le « Grand Dieu de la Paix », la Société des Nations, commence à avoir moins de pouvoir magique.

Elle ne fait que continuer l'œuvre, hélas, incomplète des Conférences de La Haye, qui ne faisait que marquer un premier pas vers la paix.

Les causes qui ont rendu non viables les décisions des Conférences de la Paix se trouvent transportées, « *de plano* », dans la Société des Nations.

Dans le grand salon de l'Hôtel Crillon, le Conseil des Cinq, sous la haute présidence de M. Wilson, a complètement oublié qu'il était appelé à faire œuvre d'application pratique et non théorique.

Fascinés par le nom de « société » qu'on donnait au groupement des nations civilisées, ils ont raisonné sur des individus et non sur des nations. Ils ont cru, poussés par la similitude, comparer en tout les nations aux individus.

Ils ont oublié que, dans une société d'individus, la force des uns, due à leur situation matérielle et morale, peut être contre-balancée par la force d'union des faibles.

Chez les nations tout était changé.

Cette vérité pour les individus devenait aberration pour les peuples.

C'est ce qu'il fallait bien se dire lorsque, réunis autour de la grande table de la paix, on se mettait à faire œuvre d'union et de concorde. On aurait dû se rendre compte que l'inégalité des nations avait été, de tout temps, un fort embarras pour forger les solides et perpétuelles assises de la paix.

L'histoire des médiations, commissions d'enquêtes et arbitrages était l'image vivante des solutions pacifiques apportées aux questions « n'intéressant ni l'honneur ni les intérêts vitaux » des pays. C'était le règlement pacifique de différends ne pouvant porter qu'une solution pacifique!

Dans la grande majorité des cas, lorsque les Grandes Puissances étaient en jeu, on n'avait cherché qu'à contenter les deux parties.

La solution transactionnelle avait été l'issue diplomatique de tout conflit.

On avait cherché la justice dans l'entente et non pas dans le droit!

Lorsque le conflit, à solution pacifique, naissait entre grands et petits Etats, les premiers, même dans leur tort, ne pouvaient être reconnus coupables.

bles que s'ils voulaient bien accepter d'avance ce blâme.

Des chapitres précédents, il résulte que, même dans une Société des Nations, l'inégalité des Etats formera toujours un obstacle pour l'établissement d'une paix définitive; et que, même lorsque la paix régnera, elle sera toujours au service des Grands.

La question de paix ou guerre restera toujours entre les mains des Etats qu'on nomme Grandes Puissances, le jouet de leur rêve d'ambition.

On peut admettre qu'aujourd'hui ils sont sincères et qu'ils désirent ardemment la paix.

La guerre leur a coûté trop, par les pertes immédiates et répercussions futures, pour les tenter de sitôt à une nouvelle aventure.

La lassitude des peuples se manifeste dans les propositions d'entente pacifique entre nations.

Ils veulent tous, par une Société des Nations, imposer une trêve aux peuples.

Ils sentent le besoin de reprendre force et haleine!

Pareilles aux suites des grandes guerres européennes, les nations belligérantes, victorieuses, essayent de poser les bases d'une efficace garantie

de paix, afin de pouvoir mieux jouir des fruits de leur victoire.

Pour cette fin, ils font appel à toutes les nations civilisées du monde, invoquant les principes de droit et de justice.

Celles-ci accourent des quatre coins du monde.

Les unes par crainte de déplaire aux vainqueurs, les autres éblouies par la grandeur du geste de ceux qui renoncent bénévolement à leur force, pour la mettre au service du droit.

C'est le présent!

Mais que faut-il penser des jours à venir?

Une fois les suites de cette grande guerre effacées, le degré de sincérité des grandes nations sera-t-il le même?

Nous en doutons!

Agrandis par les sacrifices imposés aux Petits, refusés par les Grands, ils seront les « Grands Menneurs », les « Grands Despotes » des peuples.

La blanche colombe de la paix se sera bien vite transformée dans le plus rapace des vautours! Car quelle a été la Grande Puissance qui n'ait, dans son existence, caressé des rêves d'impérialisme et d'hégémonie?

Comment admettre, du jour au lendemain, que puisse prendre fin ce sentiment si naturel dû à la force!

Il existe, de manière latente, dans l'organisme de toutes Grandes Puissances. Il ne fait qu'attendre son heure!

Qu'il la trouve ou qu'il ne la trouve pas, peu importe!

Le germe est toujours prêt à éclore.

Le danger, pareil au sabre de Damoclès, reste toujours suspendu sur la tête des petites nations.

Les Grands Etats, malgré leur meilleure bonne foi, n'en peuvent rien.

Ils resteront toujours les esclaves de leurs intérêts.

Pareil à tout organisme en croissance, ils auront, chaque jour, plus de besoins à satisfaire.

Où les trouveront-ils, après avoir épuisé leurs ressources nationales, sinon en dehors de leurs frontières?

Ce geste ne serait que le produit réflexe d'une force en mouvement

Remplacer la guerre militaire par la guerre écono-

mique : embargo, blocus pacifique, arrêts des transports, etc., c'est simplement se jouer des mots.

La paix ne pourra jamais être autre chose qu'union et concorde.

La guerre économique se prêterait-elle mieux, par hasard, à l'union et à la concorde?

Nous ne le croyons pas!

Le problème de la paix par le droit se présente donc de la manière la plus complexe possible.

Nos données sont les suivantes : a) les nations les plus variées du monde; b) une paix par le droit à fin d'union et de concorde entre nations.

La Société des Nations telle qu'elle se présente à nous pourra-t-elle atteindre pareil compromis?

On pourrait tout aussi bien répondre « *oui* » et « *non* ». *Non*, si on la considère comme définitive dans sa constitution actuelle; *oui*, si on la considère comme simple transition.

Le Pacte de la Société des Nations doit être envisagé, dans sa réalité même, comme un organe artificiel de transition destiné, dans le temps, à disparaître.

Il doit avoir comme but le rapprochement entre pays.

Le fil d'Ariane, qui relie, par ce Pacte, les différents pays du monde, est encore trop faible pour répondre à un grand besoin naturel immédiat.

Si les guerres sont des calamités, les peuples civilisés ont pris l'habitude de les faire le plus rarement possible, seulement quand leurs intérêts les poussent impérativement.

Or, ce maintien de la paix n'est pas un intérêt si tangible, si immédiat, dans l'esprit actuel de la civilisation, qui puisse faire sentir à tout instant l'étroite interdépendance entre nations.

La menace de guerre n'est pas un fait quotidien, pour rappeler à chaque instant les liens qui unissent les Etats.

Les intérêts des Etats sont encore trop différents pour pouvoir imposer d'un coup une collaboration intime et étroite.

Les Etats, malgré la Société des Nations, restent les uns à l'égard des autres des étrangers.

La Société des Nations doit donc être, aujourd'hui, la première marche vers la paix.

Elle ne devra jamais oublier son rôle d'éducatrice des pays du monde.

C'est elle qui, par son rôle de gardienne de la

paix, devra donner à l'humanité la possibilité de se développer dans le plus grand bien-être.

Elle aura comme rôle d'exercer un rapprochement entre nations, par les discussions en commun des différentes questions internationales.

On arrivera à mieux se connaître et mieux se comprendre!

Tout dépendra de la sincérité des nations.

On arrivera, de même, à apprendre, par l'expérience, qu'il faut savoir faire le sacrifice de certaines parties de sa liberté individuelle pour le bien-être général. Les peuples commenceront à sentir que, malgré certaines différences spécifiques, tous les Etats sont membres d'une grande famille : *l'humanité*.

Le rôle de la Société des Nations sera, non seulement de faciliter ce rapprochement, mais de lui donner toute l'ampleur nécessaire à rendre des plus étroits les liens qui doivent relier les peuples.

La Société doit avoir comme rôle de capter cette grande source d'énergie, *la bonne volonté des peuples*, nécessaire à l'évolution pacifique du monde, et de l'employer avec le maximum de rendement.

La situation que la Société crée aux peuples est unique. Il faut en savoir profiter.

Il faut savoir adopter d'un organisme social ce qu'il a de bon, et rejeter ce qu'il a de nuisible.

On ne doit pas faire « table rase » de toute la Société des Nations, pour la simple raison qu'on la trouve incomplète et ayant certains vices initiaux.

Il faut savoir profiter de toutes circonstances pour tirer un bon résultat.

La Société groupe autour de la même table, pour résoudre des questions communes, les peuples les plus divers de l'univers.

Le terrain n'a jamais été plus propice pour la germination de la « bonne semence ».

La « bonne semence » ne peut être que l'heureuse direction qu'on donnera à cette énergie latente, à cette richesse qui s'appelle « la bonne volonté des nations ».

La Société des Nations ne doit pas, donc, limiter son action aux quelques articles rédigés dans le Pacte.

Elle doit avoir, comme fin, d'atteindre la paix, sans cette dure armature que forme les contraintes, soit politiques, soit économiques.

Elle doit nettement indiquer aux nations le chemin à suivre pour arriver à cette perfection.

Armature de fer, elle doit, par ses préceptes, servir à protéger les nations, dans cette période de transition qui fera le trait d'union entre le monde d'hier et celui de demain.

Demain, seulement, cette armature protectrice devra disparaître et, avec elle, tout ce qui a été, dans son organisation pratique, la Société des Nations.

Ce qu'il nous faut cimenter, pour le présent, donc, c'est la plus grande des interdépendances possibles entre nations.

Pareilles aux cellules qui forment le tissu des êtres vivants, les peuples doivent, par la création, ou, pour mieux dire, la révélation de l'interdépendance entre nations, se reconnaître chacun comme une faible partie de ce qui forme le grand corps de l'humanité.

L'interdépendance entre cellules les empêchent de s'entre-nuire.

L'abstention des unes à répondre à leur devoir entraîne un malaise général qui se répercute, en premier lieu, sur ceux qui l'ont provoqué.

Les fauteurs sont, en premier lieu, punis.

La souffrance est générale et le remède intéresse de manière égale toutes les cellules du corps.

Qu'est-ce au fond que l'humanité qu'un grand corps qui souffre précisément à cause que l'unité entre ses cellules n'est pas encore établie.

Elles s'entre-tuent et, suivant leur importance, font souffrir le corps social entier.

Détruisez la cause de ces souffrances et vous aurez la paix et le bien-être.

Facilitez l'éclosion de cette interdépendance sur le terrain que la Société des Nations s'efforce de vous préparer.

Voilà le rôle des pacifistes de demain!

Ce qui crée, entre toutes cellules organiques ou sociales, l'interdépendance, l'unité, c'est la « *division du travail* ».

Avoir toujours besoin de son prochain, voilà ce qui donne la vie aux cellules de l'organisme animal et social!

Plus la division du travail est poussée loin, autant la cohésion entre cellules, ou individus, est plus étroite, plus sincère.

L'existence des uns est rivée à celle des autres.

C'est la tâche que la Société des Nations, dans un sincère désir de paix, doit accomplir!

La force produit de l'union a été, de tout temps, la sauvegarde de toute société.

C'est elle qui était appelée à redresser les torts et les iniquités.

La division du travail a cimenté l'union et la concorde entre cellules animales et sociales.

Pourquoi n'assurerait-elle pas la paix entre nations?

Une large division du travail a assuré, non seulement la paix entre cellules, mais encore leur plus grand bien-être.

L'humanité serait appelée à recueillir ces fruits.

Elle formerait un grand corps, dans lequel chaque nation, suivant sa situation et capacité, contribuerait au bien-être général.

Chacun travaillerait pour tous et tous pour chacun!

La charrue aura prit la place du glaive!

La Société des Nations, pareille à l'arche de Noé, aura transporté les nations jusqu'au rivage de la paix.

La direction, pour l'atteindre, aura été la division du travail entre nations.

Vu :

*Le Président de Thèse,*  
G. DE LAPRADELLE.

Vu :

*Le Doyen,*  
F. LARNAUDE.

Vu et permis d'imprimer :

*Le Recteur*  
*de l'Académie de Paris,*  
P. APPELL.

## TABLE DES MATIÈRES

---

|                                                                                                                                         | Pages |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| INTRODUCTION . . . . .                                                                                                                  | 7     |
| CHAPITRE PREMIER. — <i>La Société des Nations,<br/>sa constitution, son but</i> . . . . .                                               | 25    |
| CHAPITRE II. — <i>L'égalité des Etats et la Société<br/>des Nations.</i> . . . . .                                                      | 43    |
| CHAPITRE III. — <i>L'égalité des Etats dans la<br/>Société des Nations</i> . . . . .                                                    | 91    |
| CHAPITRE IV. — <i>L'inégalité des Etats, source<br/>de mésintelligence, discorde et conflit</i> . . .                                   | 131   |
| CHAPITRE V. — <i>La Société des Nations devant<br/>l'inégalité des Etats.</i> . . . . .                                                 | 143   |
| CHAPITRE VI. — CONCLUSION : <i>Moyen d'arriver,<br/>malgré d'inégalité des Etats, à jeter les<br/>bases d'une paix future</i> . . . . . | 157   |

---













